

REVISTA DE EDUCACION

NÚMERO EXTRAORDINARIO



LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN
VEINTE AÑOS DESPUÉS

CONSEJO DE DIRECCIÓN CONSEJO DE REDACCIÓN

PRESIDENTE:

Alvaro Marchesi Ullastres
Secretario de Estado de Educación

VICEPRESIDENTE:

José Luis Pérez Iriarte
Secretario General Técnico

VOCALES:

César Coll Salvador
Director General de Renovación Pedagógica

Carmen Maestro Martín
Directora General de Centros Escolares

Francisco de Asís de Blas Aritio
Director General de Formación Profesional
Reglada y Promoción Educativa

Jordi Menéndez Pablo
Director General de Coordinación y
de la Alta Inspección

Isabel González Feijoo
Directora del Centro de Publicaciones

Patricio de Blas Zabaleta
Subdirector General de Ordenación Académica

Elena Martín Ortega
Subdirectora General de Programas
Experimentales

Eloy Hernández Sánchez
Subdirector General de Educación Especial

Joaquín Prats Cuevas
Subdirector General de Formación del
Profesorado

DIRECTOR:

Alejandro Tiana Ferrer

SECRETARIO:

Miguel A. Pereyra-García Castro

CONSEJEROS:

Inés Alberdi

Julio Carabaña

Juan Delval

José Gimeno Sacristán

Manuel de Puelles Benítez

Angel Rivière

EQUIPO DE REDACCIÓN:

Marina Sastre Hernangómez

Mercedes Díaz Aranda

ASESORES:

Gonzalo Anaya Santos

Hermínio Barreiro

Blas Cabrera Montoya

César Cascante Fernández

Ernesto García García

M.ª Dolores González Portal

Pilar Palop Jonqueres

Juan Ignacio Pozo Munitio

Josep M. Rotger

Ignasi Vila

Revista cuatrimestral

Publicaciones de la Secretaría de Estado de Educación
Centro de Investigación, Documentación y Evaluación (CIDE)
del Ministerio de Educación y Ciencia.

Edita: Centro de Publicaciones del MEC

Depósito Legal: M. 57/1958

NIPO: 176-92-004-9

Imprime: AGISA (Artes Gráficas Iberoamericanas, S.A.). Tomás Bretón, 51. 28045 Madrid.
Fotografía Cubierta. Infografía: Luis Canicio

Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia

ISSN: 0034-8082

La revista no comparte necesariamente las opiniones y juicios expuestos
en los trabajos firmados

Número Extraordinario 1992

SUSCRIPCIONES EN EL CENTRO DE PUBLICACIONES
DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA
CIUDAD UNIVERSITARIA - 28040 MADRID (ESPAÑA) Teléfono 549 67 22

FE DE ERRATAS

En Sumario se han detectado las siguientes erratas:

Donde dice:

MANUEL DE PUELLES: *Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1990* 13

Debe decir:

MANUEL DE PUELLES: *Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1970* 13

Donde dice:

FÉLIX ORTEGA: *Las ideologías de la reforma educativa de 1990* 31

Debe decir:

FÉLIX ORTEGA: *Las ideologías de la reforma educativa de 1970* 31

Donde dice:

RAMÓN NAVARRO SANDALINAS: *La Ley Villar y la Formación del Profesorado* 290

Debe decir:

RAMÓN NAVARRO SANDALINAS: *La Ley Villar y la Formación del Profesorado* 209

S U M A R I O

PRESENTACIÓN

Págs.

ALEJANDRO TIANA: <i>La Ley General de Educación, veinte años después. Elementos para una revisión</i>	7
---	---

ESTUDIOS

MANUEL DE PUELLES: <i>Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1990</i>	13
FÉLIX ORTEGA: <i>Las ideologías de la reforma educativa de 1990</i>	31
ANTONIO VIÑO FRAGO: <i>La Educación General Básica entre la realidad y el mito</i>	47
MARIANO FERNÁNDEZ ENGUITA: <i>Las enseñanzas medias en el sistema de la Ley General de Educación</i>	73
M. ^a ANTONIA GARCÍA DE LEÓN, MARISA GARCÍA DE CORTAZAR: <i>Universidades y universitarios (1970-1990)</i>	89
PEDRO L. MORENO MARTÍNEZ: <i>La Ley General de Educación y la educación de adultos</i>	109
JORDI MONES I PUJOL-BUSQUETS: <i>La Ley General de Educación de 1970. La Administración Educativa</i>	131
FRANCISCO BELTRÁN LLAVADOR: <i>La reforma del currículo</i>	193
RAMÓN NAVARRO SANDALINAS: <i>La Ley Villar y la Formación del Profesorado</i>	290
JAUME CARBONELL: <i>De la Ley General de Educación a la alternativa de la escuela pública. Algunas notas introductorias sobre los movimientos sociales en el sector de la enseñanza</i>	237

TESTIMONIOS. Actores de la Ley

<i>Cuestionario</i>	259
RICARDO DÍEZ HOCHLEITNER: <i>La reforma educativa de la Ley General de Educación de 1970. Datos para una crónica</i>	261
EMILIO LAZARO FLORES: <i>La reforma del setenta, vivida y vista por un profesional de la Administración</i>	379
JOSÉ BLAT GIMENO: <i>Apuntes sobre la elaboración y aplicación de la reforma educativa de 1968-1970</i>	289

	<u>Págs.</u>
JOAQUÍN TENA ARTIGAS: <i>Contestación al cuestionario de la Revista de Educación sobre la Ley General de Educación, veinte años después</i>	297
 TESTIMONIOS. Críticos de la Ley	
<i>Cuestionario</i>	309
MARIANO PÉREZ GALÁN: <i>La Ley General de Educación y el movimiento de enseñantes</i>	311
VALERIANO BOZAL: <i>Contestación al cuestionario</i>	323
PAMELA O'MALLEY: <i>La Alternativa</i>	325
 INFORMES Y BIBLIOGRAFÍA	
J. F. MARTÍNEZ TIRADO: <i>Principios básicos y configuración del sistema educativo en la Ley General de Educación y financiamiento de la reforma educativa</i>	341
M. ^a INÉS CHAMORRO FERNÁNDEZ: <i>Bibliografía sobre la Ley General de Educación</i>	377

P R E S E N T A C I Ó N

P R E S E N T A C I Ó N

LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, VEINTE AÑOS DESPUÉS. ELEMENTOS PARA UNA REVISIÓN

ALEJANDRO TIANA FERRER

Los veinte años transcurridos entre 1970 y 1990 alteraron sustancialmente la organización y características del sistema educativo español. En la primera de esas fechas se aprobaba la Ley General de Educación (LGE) que venía a modernizar considerablemente el aparato educativo franquista. En la segunda se promulgaba la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) cuyo objetivo no era sino adaptar el sistema educativo a los profundos cambios experimentados en esas dos décadas. Entre ambas se extendía un largo período en el que tenían lugar el desarrollo de la LGE, entre movimientos de avance y retroceso, la posterior adaptación de la legislación educativa a la Constitución de 1978, la experimentación de diversas reformas parciales a partir de 1983 y, por último, el diseño y debate de una nueva ordenación educativa, plasmada finalmente en la LOGSE.

Cuando se ha cerrado el ciclo completo de vida de la Ley General de Educación, tan controvertida en su momento como decisiva desde la perspectiva actual, no parece idea descabellada aportar unos primeros elementos para su revisión histórica y educativa. El sentir común de numerosos educadores e investigadores coincide en afirmar que la LGE constituyó un punto de inflexión en la evolución del sistema educativo español. A partir de 1970 la realidad escolar no sería la misma, aun cuando el desarrollo de la nueva Ley permitiese apreciar continuidades con la política educativa anterior, en aspectos concretos. De ahí el interés de afrontar su análisis del modo más riguroso posible.

El Consejo de Redacción de la Revista de Educación, sensible a dicha percepción y movido por su permanente intención de estimular la reflexión crítica y el debate en el ámbito educativo, decidió dedicar un número extraordinario a la Ley promulgada en 1970. Fruto de aquella decisión es el volumen que ahora tiene el lector entre sus manos.

El número se compone de tres partes fundamentales, cada una de las cuales cumple un objetivo concreto. El primer bloque está constituido por un conjunto de estudios en que varios especialistas e investigadores analizan diversos aspectos de la LGE y de su desarrollo posterior, desde orientaciones teóricas plurales. Junto a trabajos que llevan a cabo análisis teóricos e históricos de carácter general, otros abordan la incidencia de la reforma en los diferentes niveles del sistema educativo que la Ley diseñó.

Con objeto de cubrir el campo de análisis tan ampliamente como fuese posible, la Revista invitó a participar a un número considerable de pedagogos, sociólogos, historiadores y otros especialistas de la educación, debiendo agradecer su participación a los que figuran en el sumario del volumen. Como es lógico, el enfoque y orientación de cada uno de los trabajos es responsabilidad de su autor o autores. Si bien el objeto principal de análisis era la propia Ley General de Educación, puede fácilmente apreciarse que algunos trabajos se han centrado en el proceso completo seguido por la reforma educativa, llegando incluso hasta la época más reciente. En conjunto puede decirse que, aunque puedan existir lagunas concretas, han sido tratados los principales aspectos de la realidad educativa modificada por la reforma de 1970, así como el propio texto legal que la puso en marcha.

Por interesantes que puedan resultar, los trabajos monográficos no llegan a cubrir completamente el campo de estudio. Siempre faltarían las opiniones autorizadas de las personas que más de cerca vivieron el proceso de reforma. Por ese motivo, se ha introducido un segundo bloque de aportaciones, compuesto por los testimonios de los actores o agentes principales de la reforma: de un lado, las personas que la diseñaron y pusieron en marcha, incluyendo en tal grupo no sólo a los ministros o altos cargos del Departamento, sino también a aquellos colaboradores que jugaron un papel esencial en la misma, aunque puedan resultar menos conocidos para el gran público; de otro, las que tuvieron un destacado protagonismo en el movimiento de crítica a la misma. Para facilitar la recogida de testimonios, se prepararon dos cuestionarios, dirigidos, respectivamente, cada uno de los dos grupos destinatarios. Si bien se dio la opción de responder libremente, sin ceñirse al guión suministrado, varias de las contestaciones son fieles a los mismos. Por ese motivo, ambos cuestionarios están reproducidos antes de los testimonios de actores y críticos, respectivamente.

Aunque es de lamentar la ausencia de varias voces, entre ellas la del propio ministro que logró la aprobación de la Ley (quien, justo es decirlo, se excusó cortés y atentamente), hemos podido reunir un cierto número de testimonios que aportan una visión más personal acerca de los hechos y procesos estudiados. La participación de sus autores es especialmente digna de agradecimiento, teniendo sobre todo en cuenta que algunos de ellos se encuentran muy alejados en la actualidad del ámbito educativo.

Por último, un número como éste quedaría incompleto sin una aportación documental y bibliográfica. Así, su tercera parte recoge una descripción de la LGE y de sus principales disposiciones complementarias, junto a una bibliografía que pretende abrir camino a todos los interesados en el tema.

El proceso seguido por este número, desde su aprobación por el Consejo de Redacción hasta su preparación final, ha resultado muy instructivo. En primer lugar, ha revelado que los estudiosos de la educación española todavía no se encuentran en la mejor disposición para abordar el análisis y la valoración de la LGE. ¿Insuficiente distanciamiento? ¿Dificultad de emitir un juicio? ¿Falta de motivación para afrontar el análisis? Cualquiera que sea la razón, las negativas recibidas de parte de diversos especialistas han sido demasiadas como para resultar explicables por motivos exclusivamente individuales.

Por otra parte, también ha resultado fácil apreciar la carga de pasión que la Ley todavía lleva asociada. Si bien hemos procurado huir de aquellas aportaciones que pudieran estar más guiadas por la pasión que por la razón, no siempre ha resultado sencillo. Pocos fueron los neutrales ante la Ley en el momento de su promulgación, y los sentimientos que su

defensa o crítica generó aún continúan presentes en muchos casos. En bastantes ocasiones, la propia conciencia de dichos sentimientos se ha resuelto declinando la solicitud de colaboración, lo que explicaría ciertas ausencias. Quizá, quepa concluir que la LGE forma todavía parte de nuestra historia personal y no nos sentimos capaces de analizarla como una realidad externa a nosotros mismos.

Llegados a este punto y antes de dar la palabra a los colaboradores de la Revista, cabe preguntarse si estamos en disposición de hacer un primer balance de la Ley. A la vista de los trabajos incluidos en este volumen, parece que puede aventurarse una respuesta positiva.

En primer lugar, no cabe duda de que la Ley General de Educación supuso un intento de modernización del sistema educativo español, inserto en un proyecto modernizador del aparato productivo y del cuerpo social y favorecido por la situación internacional. De una u otra manera, varios son los trabajos que avanzan una respuesta semejante. Desde ese punto de vista, no cabe duda de que la LGE constituyó un hito importante en el desarrollo reciente de nuestro sistema educativo.

Pese al diagnóstico anterior, la reforma educativa de 1970 puso en evidencia diversas limitaciones y contradicciones. El hecho de constituir una «huida hacia adelante» de un régimen en situación de crisis, como otros trabajos y testimonios apuntan, fue en buena medida la causa de las mismas. Así, no son extrañas ciertas incoherencias entre las disposiciones legales y la realidad educativa, algunas de las cuales quedan de manifiesto en las páginas de este número. Sin duda, las vacilaciones que el gobierno tuvo para iniciar la reforma, claramente expuestas en algún testimonio relevante, estuvieron en la base de tales contradicciones. Y la «contrarreforma» que propiciaron determinados sectores políticos en los años posteriores a 1970, también aludida varias veces, constituyó otro factor decisivo para comprender algunas de sus insuficiencias.

Aún considerando la LGE como un punto de inflexión en el desarrollo del sistema educativo español, no puede ignorarse la continuidad que existió en determinados ámbitos con la política anterior. Es el caso de la concepción del currículo o de ciertos aspectos de la administración educativa, en los que la nueva Ley no supuso una ruptura acusada. El análisis de este tipo de continuidades contribuye a situar adecuadamente la reforma de 1970 en el contexto de la política educativa del franquismo.

Descendiendo al análisis de la influencia de la reforma sobre los diversos niveles educativos, la idea que queda más patente es la de una diversidad de ritmos y situaciones. Mientras que en determinados sectores, como la nueva Educación General Básica, la ruptura con la situación anterior fue notable, en otros, como la educación de adultos, el cambio fue paulatino y exento de radicalidad.

Visto el panorama desde la perspectiva actual, no cabe duda de que la LGE abrió un proceso de reforma educativa cuyos efectos, con diversas vicisitudes, se extenderían hasta 1990. Los trabajos que han preferido adoptar una perspectiva cronológica más dilatada ponen claramente de manifiesto las transformaciones registradas por el sistema educativo en esas dos décadas.

Pero quizá resulte algo aventurado sacar más conclusiones, que el lector habrá sin duda de extraer por él mismo. Teniendo en cuenta las propias limitaciones que este número

presenta, es posible que aún no estemos en disposición de emitir un juicio definitivo sobre la Ley General de Educación. En descargo de los responsables de la Revista, hoy que reconocer que tampoco era esa la intención. Por el momento, posiblemente baste con presentar una serie de elementos que sirvan para iniciar una revisión histórica y educativa de la Ley y la reforma que abrió. Los estudios de los investigadores y especialistas que aquí se incluyen permiten un acercamiento a ambas desde diferentes perspectivas y con distintos enfoques. Los valiosos testimonios de las personas que han accedido a prestar su voz permiten comprender tanto las esperanzas e ilusiones que la Ley despertó como la polémica y oposición que generó. Los materiales puestos a disposición de los lectores permiten comprobar el importante número de trabajos que el tema ha suscitado y apreciar las líneas de investigación que se han ido abriendo con el paso del tiempo.

Por todo ello, quizá sea más justo y razonable hablar tan sólo de «elementos para una revisión» de la Ley de 1970. Si el objetivo de la Revista se cumple, es de esperar que en el próximo futuro se alcen nuevas voces para continuar el análisis aquí iniciado. Y es, asimismo, deseable que dichas voces presenten perspectivas diferentes a las ahora mantenidas. En la medida en que ello se plasme en la realidad, la Revista habrá cumplido su propósito.

E S T U D I O S

MANUEL DE PUELLES BENÍTEZ (*)

«Esta nueva política educativa y la reforma que propugna comportará en el futuro una reforma integral de la sociedad y de sus viejas estructuras, al modo de una revolución silente y pacífica (...)»

Villar Palasí

Si nos asomáramos hoy a las publicaciones surgidas en los años setenta con motivo de la reforma educativa de Villar Palasí, veríamos que una nota distintiva parece ponerse sobre todas las demás: la Ley General de Educación es considerada como una ley tecnocrática. Pero si nos detuviéramos en este adjetivo calificativo y tratáramos de desentrañar su significado, pocas serían las conclusiones que pudiéramos deducir al respecto. Por una parte, nos encontraríamos con un término cuyo contenido se da por sabido de antemano; por otra, comprobaríamos que estamos ante una expresión que revestía, la mayoría de las veces, un carácter peyorativo, conllevando por ello mismo, una carga política notoriamente descalificadora. Por tanto, en una primera aproximación podríamos decir que lo tecnocrático era algo tan suficientemente conocido por todos que no necesitaba mayor explicación: se trataba de un adjetivo que desmerecía aquello que calificaba y que se utilizaba con una intencionalidad política negativa. Sin embargo, a mi modo de ver, el fenómeno tecnocrático español, tal y como hoy podemos enjuiciarlo, no es un fenómeno tan simple como comúnmente se aceptó en los años sesenta.

Veamos un ejemplo centrado en la reforma educativa de 1970. En un trabajo de aquel tiempo sobre la política educativa en España, excelente por otra parte, se decía a este respecto lo siguiente: «Los principios inspiradores del nuevo sistema son los propios de una política tecnocrática (obligatoriedad y gratuidad del primer nivel educativo e igualdad de oportunidades para el acceso a los restantes, maximalización de la eficacia incorporando a la enseñanza la tecnología moderna, unidad e interrelación entre los distintos niveles y grados y la concepción de la educación como un proceso continuo al que el individuo pueda reincorpo-

(*) Universidad Nacional de Educación a Distancia.

rarse en cualquier momento) (...)» (1). Ahora bien, yo me pregunto: la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza básica ¿no son hoy un principio universal de todos los sistemas educativos modernos?; la incorporación de la tecnología general al currículo de la educación básica ¿no es, por ejemplo, uno de los objetivos de la actual reforma educativa y una de las bases necesarias para poder implantar una formación profesional rigurosa?; la unidad del sistema educativo y la interrelación entre sus niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades ¿no son hoy no sólo una conquista educativa, sino también una conquista social de la que no se puede prescindir?; por último, la consideración de la educación como un proceso continuo ¿no ha llegado a ser hoy un tópico común de la literatura pedagógica? Si estos principios informadores de la Ley de 1970 tienen poco, o nada, que ver con la tecnocracia, debemos preguntarnos entonces por lo que este término significaba en el contexto de la época. Dicho de otro modo: ¿qué se quería decir cuando se criticaba la ley, asignándole el adjetivo de tecnocrática?

1. EL DEBATE SOBRE LA TECNOCRACIA EN EL MUNDO OCCIDENTAL

La palabra *tecnocracia* se halla ligada a un debate político sumamente polémico, surgido en el mundo occidental a finales de los años cincuenta y que en la actualidad está lejos de haberse resuelto satisfactoriamente. Aunque su contenido semántico parece claro —gobierno de los técnicos—, su conceptualización dista, sin embargo, de ser unívoca. Se trata, por supuesto, de un fenómeno relacionado con el culto a la eficiencia, a la competencia profesional de los técnicos, al progreso tecnológico. Al traspasarse dicho fenómeno al ámbito de la política, el término alude entonces al gobierno *exclusivo* de los técnicos, es decir, al gobierno de los especialistas en cuanto especialistas, al mando de unos profesionales cuyo título de poder no es el voto popular, como es propio de los regímenes democráticos, sino el conocimiento, la competencia técnica, el saber profesionalizado. El debate surge porque dicho planteamiento deja entrever que se trata nada menos que de un desplazamiento de la legitimidad democrática y del nacimiento de una nueva legitimación (2).

El debate occidental, muy ligado entonces al del fin de las ideologías (recuérdese la temprana tesis de Bell), no se centraba, pues, en una cuestión baladí ni

(1) Rubio Llorente, F., «La política educativa», en *La España de los años setenta*, vol. III, *El Estado y la Política*, tomo II. Madrid, Moneda y Crédito, 1974, p. 483.

(2) El problema, en mi opinión, sigue vigente, aunque hoy, siguiendo la moda intelectual al uso, se hable menos de ello. La complejidad de la sociedad industrial y postindustrial produce de continuo la apelación al técnico —al experto, decimos hoy— como única persona que puede resolver los problemas. De este modo, el ciudadano se ve doblemente excluido: de un lado, los problemas se solucionan en esferas administrativas o políticas a las que su voz no tiene acceso; de otro, se le priva de su derecho a opinar porque carece de los conocimientos del experto para afrontar los problemas. ¿La falta de complejos conocimientos excluye la participación? Véase a este respecto el trabajo de M. Sarfatti Larson, «El poder de los expertos: Ciencia y educación de masas como fundamentos de una ideología», *Revista de Educación*, 288, 1988, pp. 151-189.

en un problema de la mayor o menor eficacia de la labor de gobierno, sino que planteaba en el fondo una profunda confrontación entre la razón política y la razón técnica, entre la legitimidad democrática y la legitimidad tecnocrática, entre la ideología política y la ideología tecnocrática. Era, pues, una cuestión que afectaba a la raíz misma de la convivencia política: ¿se pueden sustraer los asuntos públicos de la esfera de la decisión política, legitimada por las urnas, para entregarlos a los técnicos, titulares de un saber complejo que les faculta para resolver los complicados problemas de la sociedad industrial? (3).

Un problema menor, pero que tiene incidencia en el tema que nos ocupa, es el de los integrantes de esta nueva élite. A la hora de definir a un tecnócrata, los criterios de asignación fueron siempre bastante imprecisos. Para algunos, eran tecnócratas aquellos funcionarios que pertenecían a determinados cuerpos del Estado, famosos por su competencia y por su prestigio; olvidando, como dijera Vedel, que una cosa son los funcionarios y otra, los burócratas, del mismo modo que no es lo mismo una persona creyente que una persona clerical. Otros autores, en cambio, acuden al criterio de la pertenencia a determinadas profesiones nimbadas con el prestigio de la ciencia o de la técnica, criterio que me parece más ajustado a la realidad. De cualquier forma, lo importante es destacar que en uno u otro caso no se trata de puros especialistas que agotan su trabajo en una labor de bien hacer o de racionalización funcional —no es lo mismo el técnico que el tecnócrata—, sino de técnicos que gobiernan basados en un título —el conocimiento— ajeno a la confianza popular que procede de las urnas.

2. LA TECNOCRACIA EN ESPAÑA

Aunque el período 1957-1973 suele calificarse comúnmente como tecnocrático, sólo de un modo convencional podemos admitir esta denominación. Lo digo porque en España se importó el término, y en alguna medida el debate público, descontextualizado, desnaturalizado respecto de su propio contenido. Mientras en Europa y en los Estados Unidos el problema se planteaba en torno al enfrentamiento entre una legitimidad democrática y una legitimidad técnica, en España, carentes de un régimen democrático, el término era utilizado para referirse fundamentalmente a un grupo de personas que tenían unas características comunes, especialmente su pertenencia, directa o indirecta, a un grupo religioso determinado. Se importaba así un debate (¿quién lo importaba?, ¿con qué fines?) al que, en rigor, éramos ajenos; es decir, se falseaba de entrada el problema. Es cierto que la existencia de algunos elementos coincidentes parecía autorizar el uso del término, pero por eso mismo es de todo punto necesario deslindar ahora las diferencias y las semejanzas para indicar con precisión el alcance de dicho término.

(3) El tema fue objeto de un amplio análisis en el V Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, celebrado en París en septiembre de 1961. En España, la *Revista de Estudios Políticos* publicó las ponencias presentadas a este congreso. Véanse especialmente los trabajos de Vedel, Gregoire y Mackenzie (n.º 131, septiembre-octubre de 1963).

La primera diferencia importante es que el grupo que recibía esta calificación no era, en sentido estricto, técnico. Se podría, incluso, hablar de una primera promoción que, paradójicamente, procedía del mundo de las humanidades (concretamente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas); luego reemplazada por una segunda hornada que, ésta sí, se aproximaba más a la cualificación de técnicos (economistas, empresarios, ingenieros, juristas, etc.). Como ya quedó indicado, era el elemento religioso —su pertenencia a un instituto secular— lo que más les aglutinaba, aunque fuese una determinada política la que en realidad los singularizaba. Asumida esta doble perspectiva, diremos ahora que, desde el punto de vista religioso, eran conservadores, rozando en ocasiones el integrista católico (a veces no tanto personalmente, como por razón de su relación con el instituto al que se sentían ligados); políticamente se definían como contrarios al totalitarismo que residualmente subyacía en el régimen franquista, aunque no existen manifestaciones externas de que se sintieran a disgusto con el autoritarismo político del régimen al que servían y al que, en definitiva, trataban de aportar una nueva legitimación (4). Junto a estas características hay otras que, éstas sí, les asemejaban más a sus homólogos europeos: gusto por la eficiencia, inclinación por los métodos de trabajo propios de la empresa privada, exaltación del desarrollo económico, repudio de las ideologías, paternalismo político, fe en la libre empresa, etc.

Desde que hacen irrupción en la vida pública española, se van a caracterizar también por una nota muy peculiar: su voluntad de no hacer política (claro está que, en nuestro contexto, hacer política era cosa diferente a lo que se hacía en otras latitudes). Son, pues, técnicos que tratan de resolver los problemas. Pero mientras que en Europa esta afirmación supone que los técnicos no proceden de la voluntad popular libremente expresada en las urnas, aquí significa que no proceden del campo de la Falange o, más estrictamente, del Movimiento Nacional. Esa pugna por sustraer los asuntos públicos de las decisiones que toman los políticos elegidos democráticamente aquí se revela como una pugna entre los políticos del Movimiento —con tendencias autárquicas primero, inmovilistas después— y los técnicos «opusdeístas» que buscan solamente la liberalización económica —según patrones europeos— y el desarrollo económico. Lo importante es, y en este sentido sí son tecnócratas europeos, que el intento aboca a una nueva legitimación del régimen, basada ahora en el bienestar económico y ajena a todo intento de implantar —gradualmente o no— unas libertades públicas que son invariablemente postergadas, negadas o rechazadas (5). Obviamente, el apoliticismo de los tecnócratas es superficial: en tanto que toman decisiones que afectan a los asuntos públicos, hacen política; más aún, podríamos decir que este preten-

(4) Recuérdese la ya clásica distinción de Linz entre totalitarismo y autoritarismo políticos, y cómo, aunque el régimen franquista se suaviza a partir de los años cincuenta, sólo a partir de los sesenta podemos hablar en un sentido riguroso de autoritarismo.

(5) Recuérdese el constante aplazamiento que López Rodó hiciera de la implantación de la democracia, sólo viable cuando se alcanzara una renta *per capita* de mil dólares anuales. Aun cuando esta remisión fuera personalmente sincera, la posibilidad real de un régimen democrático era totalmente incompatible con los supuestos políticos de la dictadura.

dido apoliticismo no es más que la forma nueva que adopta una ideología conservadora, tradicional y, sin embargo, modernizante.

Racionalización, eficiencia, buen sentido, apoliticismo epidérmico, libertad y desarrollo económicos, trasplante de técnicas privadas al ámbito de la Administración Pública son, pues, las notas dominantes de la tecnocracia española. Entre ellas debe destacarse el afán por la libertad económica y, sobre todo, el canto al desarrollo económico, llamado ahora a resolver todos los problemas. Como sabemos, «el cambio fue mucho más allá de lo que sus iniciadores —cual nuevos aprendices de brujo— se habían propuesto. Lo que habían planeado, incluso en algunos aspectos económicos, no sólo ocurrió de modo distinto a lo que imaginaron, sino que se vio acompañado de *impensados y rápidos cambios culturales*, de consecuencias aún más importantes que las meramente económicas» (6).

3. EDUCACIÓN Y SU CONTEXTUALIZACIÓN

La década de los sesenta es tributaria de una concepción desarrollista en la que la educación juega un papel fundamental. Los textos son numerosísimos y de diversa índole (7), no sólo en España, sino también en los demás países europeos. Este espíritu común, preciso es constatarlo, predomina asimismo en todos los organismos internacionales de la época, gubernamentales o no; a él se pliegan todas las opiniones, ya sea para aceptarlo o para rechazarlo. Así, en el documento que la OCDE prepara para España, al examinar las necesidades educativas en función del desarrollo económico, se dice: «Es innegable que la educación es un bien de consumo desde el punto de vista del individuo, independientemente de su consideración como factor de crecimiento. Sin embargo, en nuestras circunstancias actuales se impone una planificación educativa que tenga perfectamente en cuenta las necesidades de mano de obra cualificada que el desarrollo económico implica» (8). Espíritu que aparece con la misma intensidad en los textos oficiales de los gobiernos: «(...) No solamente son productivas las enseñanzas dedicadas directamente a la formación de profesionales para la agricultura, la industria y los servicios, sino todas en general. Ahora bien, dada la limitación de los recursos disponibles, es preciso establecer prioridades y atender preferentemente las (enseñanzas) más adecuadas para favorecer el desarrollo económico» (9).

El contexto del mundo occidental es, pues, una fe desmesurada en el desarrollo económico. Durante la década de los años sesenta triunfa la creencia de que el crecimiento acelerado de la producción es la solución política a los pro-

(6) Cazorla Pérez, J., «La cultura política en España», en *España. Sociedad y Política*. Madrid, Espasa Calpe, 1990 (el subrayado es del original).

(7) Así, una revista del momento, sumamente prestigiosa y de gran influencia, señala, por ejemplo, que «el fomento de la educación ha de ser pieza clave de la política económica de desarrollo» (*Información Comercial Española*, 345, mayo 1962).

(8) Véase *Las necesidades de educación y el desarrollo económico-social de España*. Madrid, Ministerio de Educación Nacional-OCDE, 1963, p. 14.

(9) Presidencia del Gobierno, *Plan de desarrollo económico y social*. Madrid, 1963, p. 289.

blemas de la pobreza y de que la educación es una pieza clave de esa política de desarrollo económico. Es la década de la expansión cuantitativa de los sistemas educativos y de las continuas reformas educativas. Este es, por consiguiente, el contexto internacional en el que debe situarse el nacimiento de la Ley General de Educación.

El contexto nacional es también sumamente conocido: se trata de una década de cambios económicos, sociales y culturales de una intensidad poco común; en cambio, desde el punto de vista político puede hablarse prácticamente de una total inmovilidad. Los cambios económicos fueron inmensos: crecimiento del producto interior bruto a un promedio superior al 6 por 100; éxodo rural y acelerada urbanización; ensanchamiento continuo de las clases medias, aparición de una sociedad de consumo, etc. Los cambios sociales y culturales no fueron menores: transformación de la mentalidad de las clases medias, incremento de la secularización, modificación de los hábitos y de las costumbres, *boom* escolar. Es una década en la que se produce el tránsito de una sociedad tradicional a una sociedad industrial de asalariados y consumidores.

En este doble contexto nacional e internacional nace la Ley General de Educación. Retomemos, pues, la pregunta originaria: ¿Es la reforma educativa de 1970 fruto de una mentalidad tecnocrática o, aun participando de muchos de esos rasgos, presenta también otros distintos que debemos analizar?

Cuando Villar Palasí tomó posesión de la cartera de Educación en 1968, dijo expresamente que dedicaría todos sus afanes a la Universidad (los demás niveles educativos los consideraba satisfactorios o, al menos, con problemas en vías de solución). De hecho, había sido nombrado ministro para resolver los graves problemas de una Universidad conmocionada por tensiones y agitaciones políticas. Pronto, sin embargo, declararía Villar que los problemas universitarios no eran más que una parte del *iceberg* en verdad, lo que había que reformar era el sistema educativo.

Ciertamente, el sistema educativo en 1968 era por completo inadecuado para atender las necesidades de una sociedad como la española, sometida desde años atrás a un profundo proceso de transformación y cambio. En realidad, en 1968, más que de un sistema, se debería hablar de un aparato educativo, de un aparato cuya estructura institucional era prácticamente la que fijara en tiempos muy lejanos la Ley Moyano para atender las necesidades de una sociedad rural, estática y preindustrial. Por tanto, el diagnóstico era certero: era todo el entramado institucional de la educación el que había que reformar y del que la Universidad no era sino la punta del *iceberg*. Sin embargo, esta interpretación admitía también otra lectura y otra interpretación, tal y como se hizo de manera reiterada en su época: la reforma de la Universidad —problema en buena parte político cuya gradual solución sólo sería posible mediante una honda apertura del régimen— se transformaba en un problema técnico —la reforma del sistema educativo—. El problema político se difuminaba mediante una reorganización estructural del sistema educativo, para lo cual sólo era preciso contar con dos tipos de recursos: personas competentes, es decir, buenos técnicos, y más fondos para la educación. Se rehuía, así, tratar con la debida profundidad las reivindicaciones

políticas de la Universidad –vanguardia intelectual de la oposición al régimen–, al mismo tiempo que se consideraba la educación como un asunto más técnico que político (de ahí, como veremos, la notable ambigüedad de la ley en diversos aspectos). Hoy, después de veinte años, creo que ambas interpretaciones son auténticas: la Ley Villar fue un intento loable de modernización del sistema educativo, pero también una huida hacia delante, una pretensión de resolver por medios técnicos un grave problema político del régimen.

4. LA PREPARACIÓN DE LA REFORMA

Para llevar a cabo su ambiciosa empresa, Villar Palasí se rodeó de un buen equipo de profesionales, entre los que destacó un alto funcionario de organismos internacionales, Ricardo Díez Hochleitner, que tuvo una actuación relevante en la reforma. Era un grupo de técnicos, no de políticos; por tanto, bastante alejados del espíritu del Movimiento. Era también un grupo competente, eficiente, que pronto demostraría una gran capacidad de trabajo y de innovación. Sin duda, su aparición fue algo excepcional en la Administración Pública española.

Sus métodos de trabajo fueron una novedad. El equipo ministerial se reunió durante una semana en Buitrago para discutir la estrategia de la reforma educativa sobre la base de un documento preparado por el secretario general técnico, Ricardo Díez Hochleitner. Posteriormente se publicó un libro blanco, de gran calidad, en el que se hacía una crítica demoledora de la situación educativa existente y se enfocaba la reforma de la educación teniendo en cuenta factores demográficos, económicos, administrativos y financieros. Con posterioridad se creó el Comité de Cooperación Internacional para la reforma de la educación en España, compuesto por personalidades tan relevantes como Coombs, Coulon o Vaizey. La verdad es que nunca en la Administración española se había abordado una reforma desde presupuestos técnicos tan rigurosos.

Dos terceras partes del *Libro Blanco* eran una crítica documentada y rigurosa de la situación educativa a la que se había llegado después de treinta años de franquismo. Aunque no falta la inevitable retórica alabando el esfuerzo realizado anteriormente, sin embargo, los datos, las cifras y las estadísticas ofrecidas negaban tal esfuerzo, al menos globalmente. La pregunta que se nos viene a la mente es ésta: ¿Cómo un documento de estas características, que en el fondo encerraba una grave censura a la política educativa del régimen, pudo obtener la aprobación del Gobierno? Díez Hochleitner ha contado recientemente que el texto quedó ultimado a finales de 1968 y fue presentado al Jefe del Estado y al Vicepresidente del Gobierno para su aprobación: «Las noticias sobre su probable suerte no eran nada tranquilizadoras y, por lo que a mí respecta, ya estaba decidido a reintegrarme a mi cargo en la UNESCO. Sin embargo, el estado de excepción que se acababa de declarar, a causa de acontecimientos graves en el País Vasco, produjo gran tensión en la vida política del país, ante lo cual el Gobierno aprobó la publicación del *Libro Blanco*, a modo de “balón de oxígeno”, no

sin antes introducir una referencia a los Principios del Movimiento que debían inspirar toda la política educativa» (10).

Posiblemente, este suceso, narrado por uno de sus protagonistas, sea un buen ejemplo del enfrentamiento entre los *políticos* —representados por los hombres del Movimiento— y los *técnicos* —representados por el grupo de los reformadores— y de cómo una situación política —el estado de excepción que colocaba al régimen franquista en difícil situación ante los demás países europeos— aconsejó la utilización política del Libro Blanco, desviando la atención de los graves problemas del País Vasco y presentándose ante el mundo como un Gobierno «liberal» que permitía la publicación de un documento cargado de una fuerte crítica respecto de actuaciones relativas a treinta años de Gobierno.

5. ALGUNOS TEXTOS DEL LIBRO BLANCO

¿Es el *Libro Blanco* un documento tecnocrático, es decir, un documento presidido por las ideas de eficiencia, competitividad o productividad? ¿Es el Libro Blanco un informe preocupado principalmente por las relaciones del sistema educativo con el sistema productivo, por las relaciones entre la educación y el desarrollo económico?

Esas preocupaciones están presentes en el documento —¿qué responsable de la educación en aquella época no estaba preocupado por ello?—, pero también hay otros elementos que impiden una calificación como la que generalmente se le otorgó. Así, el *Libro Blanco* comienza con unas palabras que, a mi juicio, revelan el alcance de los objetivos de los reformadores: «Si se consideran las condiciones esenciales que ha de reunir la estructura de un sistema educativo eficaz —unidad e interrelación entre los distintos niveles y modalidades de la educación, adecuación a los ciclos de evolución psicobiológica del alumno, conciencia clara de los fines sociales y políticos que se propone y relación estrecha con la estructura ocupacional—, *la organización de la educación en España suscita serios reparos*» (11).

Junto a esta declaración se encuentran esparcidas por el Libro Blanco muchas otras que demuestran, a mi parecer, la complejidad del proyecto reformador:

— «(...) *Podría decirse que coexisten en nuestro país dos sistemas educativos: uno, para las familias de categoría socioeconómica media y alta y otro, para los sectores sociales menos favorecidos*» (12).

(10) Diez Hochleitner, R., «La reforma educativa de 1970. Su pequeña historia», en *Educación e Ilustración. Dos siglos de reformas en la enseñanza*. Madrid, Centro de Investigación y Documentación Educativa (MEC), 1988, p. 493.

(11) Ministerio de Educación y Ciencia, *La educación en España. Bases para una política educativa*. Madrid, 1969, p. 15 (el subrayado es del original).

(12) *Ibidem*, p. 25. El subrayado es del original, así como el de los párrafos siguientes.

– «La serena consideración de los hechos analizados (...) debe determinar la toma de conciencia social ante tan graves problemas y el propósito de darles una solución urgente» (13).

– «El derecho a la educación es un derecho primario; puede decirse que condiciona, en cierto modo, los demás derechos humanos (...)» (14).

– «La situación económica y el status social de las familias condicionan fuertemente el porvenir de los hijos» (15).

– «El nivel de conocimientos y, en cierto modo, de la inteligencia depende, en alto grado, de la riqueza y calidad de los estímulos perceptivos y mentales que los niños reciben en el seno de su familia» (16).

– «Los tres grados tradicionales se correspondían con el destino predeterminado de sectores sociales con distintas posibilidades económicas. La enseñanza media constituía una "barrera" que más que un "nivel", y se concebía como una introducción para el acceso a los estudios superiores, reservados a una "élite" minoritaria que habría de encargarse de manejar los resortes políticos, económicos y culturales de la sociedad» (17).

– «Otra causa de discriminación por orígenes sociales puede ser la existencia de dos sistemas escolares paralelos, el público y el privado, en la medida en que se diferencien sobre la base de consideraciones económicas. En tal caso, ello motiva una separación escolar que traduce una análoga separación social, la cual no puede desaparecer, sino, al contrario, ahondarse con la existencia de estos dos sistemas, si funcionan en correspondencia con el status socioeconómico de los padres» (18).

– «Las finalidades sociales del Estado del siglo XX constituyen otra causa de intensificación de la acción educativa, puesto que la igualdad ante la educación ha venido a convertirse en uno de los postulados de la política de hoy» (19).

Es cierto que al lado de la declaración de este tipo, y otras muchas vertidas a lo largo del libro, pueden insertarse otras que nos confirmarían la idea de una política educativa que se proponen, el *Libro Blanco* plantea una política que, en mi opinión merece otro calificativo distinto. Las bases de esa política educativa son (20):

– «Todo español tendrá derecho a recibir una educación general básica e igual oportunidad para el acceso a los estudios posteriores. Este período será obligatorio y gratuito».

– «La educación se inspirará, en todos sus niveles, en el concepto cristiano de la vida (...) y en los principios del Movimiento Nacional. Preparará a la juventud para el ejercicio

(13) Ministerio de Educación y Ciencia, *La educación en España. Bases para una política educativa*, op. cit., p. 35.

(14) *Ibidem*, p. 14.

(15) *Ibidem*, p. 145.

(16) *Ibidem*, p. 146.

(17) *Ibidem*, p. 146.

(18) *Ibidem*, p. 146.

(19) *Ibidem*, p. 161.

(20) *Ibidem*, pp. 206-207.

responsable de la libertad y fomentará la integración social y la unidad y convivencia nacionales, respetando y cultivando los valores regionales que enriquecen la unidad nacional española».

— «La educación se concibe como un proceso permanente a lo largo de la vida del hombre que debe proseguir después de los estudios realizados dentro del sistema educativo regular».

— «La estructura del sistema educativo responderá a un criterio de unidad e interrelación, para que la educación se desarrolle como un proceso continuo, adaptado a las etapas de evolución psicobiológica del alumno, y establecerá las especializaciones necesarias para satisfacer la gran diversidad de aptitudes individuales y las oportunidades de empleo de mano de obra y profesionales que ofrezca el país».

— «La enseñanza partirá de experiencias significativas, subrayando la actividad práctica, la creación y la espontaneidad innovadora».

— «El sistema educativo ofrecerá oportunidades para la reincorporación a los estudios (...) e incluirá instituciones y servicios de educación de adultos y de extensión cultural (...)».

— «Objetivo fundamental de la política educativa será incrementar el rendimiento de todo el sistema educativo (...)».

— «El Estado fomentará la expansión y el mejoramiento de la enseñanza estatal (...), promoviendo al mismo tiempo la cooperación y participación de la iniciativa privada. Se adoptarán las medidas necesarias para que el hecho de residir en el medio rural no impida el acceso a los niveles educativos».

¿Son estos objetivos propios de una política tecnocrática preocupada solamente por la eficiencia y las relaciones con el desarrollo económico? Aunque el Libro Blanco fuera un éxito de ventas (se agotó a las dos semanas de su publicación), mucho me temo que no fue leído en su totalidad ni examinado con la profundidad que merecía. Puesto que el documento procedía de un grupo al que la opinión definía como tecnócrata, todo el mundo, incluida la oposición, lo calificó como tal.

El *Libro Blanco* indicaba, en sus últimas líneas, que las bases de su nueva política educativa serían sometidas a «consulta de la opinión pública, en general, y de las personas, organismos y entidades de vinculación más directa con la educación» (21). Aquí aparece un rasgo eminentemente tecnocrático, porque hablar de opinión pública en un régimen político autoritario, en el que la representación de intereses es puramente orgánica, no deja de ser un eufemismo para encubrir la realidad, esto es, la ausencia de participación democrática en la discusión del documento. Por eso, me parece que el Libro Blanco es más tecnocrático en su procedimiento de elaboración y discusión que en sus contenidos: la discusión de un asunto público, como es la educación, se sustraía de los claustros de las escuelas, los institutos y las Universidades, para entregarla a un reducido grupo de técnicos.

(21) Ministerio de Educación y Ciencia, *La educación en España. Bases para una política educativa*, op. cit., p. 244.

6. UNA LEY COMPLEJA

La Ley General de Educación no es más que el Libro Blanco articulado. Es cierto que diversos grupos de presión consiguieron introducir unas cuantas modificaciones (algunas de ellas importantes), pero en general, las líneas básicas del Libro Blanco se mantuvieron indemnes. ¿Eran dichas bases compatibles con la línea política del régimen?

Villar Palasí, en su discurso sobre la Ley ante el Pleno de las Cortes, pronunció estas rotundas y, al mismo tiempo, enigmáticas palabras: «¿O es que no sabemos todos, vosotros y yo, qué grupos de presión quisieron negar a esta ley el pan y la sal del futuro y por qué vericuetos se intentó llegar a ello? La Historia, con mayúscula, lo recogerá» (22). Hasta el momento, que yo sepa, ni la Historia, con mayúscula, ni la historia pequeña lo han recogido; pero los hechos indican que, efectivamente, la promulgación de la ley no fue cosa fácil: «El Proyecto de Ley General de Educación, aprobado en el Consejo de Ministros celebrado en San Sebastián en septiembre de 1969, fue presentado a la prensa y, en general, a todos los medios de comunicación de masas dos meses después. Desde esos momentos hasta el día 1 de abril de 1970, en que comenzaron las deliberaciones del Proyecto de Ley General de Educación en la Comisión de Educación de las Cortes, transcurrieron cinco largos meses, durante los cuales la prensa nacional especuló con las posibles fechas de comienzo de las deliberaciones y, sobre todo, con los motivos que existían para retener durante tanto tiempo tan importante y necesaria ley» (23). ¿No era éste, una vez más, un nuevo episodio de la confrontación entre *políticos y técnicos*? Los acontecimientos posteriores así parecen confirmarlo.

No voy a insistir ahora en un hecho que ha sido suficientemente subrayado desde la misma promulgación de la ley: la carencia de recursos financieros para su aplicación. El equipo ministerial había elaborado un modelo econométrico que establecía los flujos de población desde el punto de vista de la escolarización y una cuantificación global de las necesidades presupuestarias durante los diez años de aplicación de la reforma; al mismo tiempo, las disposiciones adicionales segunda y tercera del proyecto establecían una reforma fiscal de carácter parcial para proveer fondos a la financiación de la ley. Como he señalado en otro lugar, mientras «las Comisiones de Hacienda y de Presupuestos sólo necesitaron un día para tomar decisiones de trascendental importancia, la Comisión de Educación necesitó tres meses para aprobar prácticamente el mismo texto del proyecto, dentro de un ambiente, salvo notables excepciones, de gran mediocridad» (24). ¿No puede verse aquí otro episodio más del enfrentamiento entre *políticos y técnicos*, un episodio en el que los hombres del Movimiento consiguieron en las cita-

(22) *Diario de Sesiones, Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, 2, 1970.

(23) Romero, J. L., «Del "Libro Blanco" a la Ley General de Educación», en *España. Perspectiva 1971*. Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1971, p. 209.

(24) Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología en la España contemporánea*. Barcelona, Labor, 1986 (2.ª edición), p. 424.

das comisiones vetar la reforma educativa –ajena a sus propios presupuestos ideológicos– mediante el sencillo procedimiento de negarle a la ley los recursos financieros necesarios para su aplicación?

La Ley General de Educación es, decíamos, la articulación legal de las líneas básicas del Libro Blanco. En tal sentido participa del carácter híbrido de éste; es decir, es un texto antiguo y moderno al mismo tiempo: antiguo, porque recoge inevitablemente principios impuestos por la línea política del régimen; nuevo, porque enlaza con los principios innovadores que inspiraron las reformas educativas en la Europa de los años sesenta. Ese carácter híbrido se manifiesta también en que recoge elementos típicos de la ideología tecnocrática española, puestos de relieve de manera clara en el propio preámbulo de la ley: el prurito de haber contado «con el asesoramiento de los sectores profesionales más capacitados», la conveniencia de establecer «una estrecha relación con las necesidades que plantea la dinámica de la evolución económica y social del país», la necesidad de establecer «un sistema educativo eficaz», la consideración de la educación como «la más noble y productiva de las inversiones», etc. Pero igualmente se alude en la ley a otros elementos innovadores y distintos a los anteriores, tales como la apelación al principio de igualdad de oportunidades, «para dar así plena efectividad al derecho de toda persona humana a la educación»; la urgencia de una reforma del currículo, «orientándolo más hacia los aspectos formativos y el adiestramiento del alumno para aprender por sí mismo»; «la creación de servicios de orientación educativa y profesional»; la «introducción ponderada de nuevos métodos y técnicas de enseñanza», etc. Por otra parte, ya apunté hace unos años que los reformadores de 1970 no sólo se inspiraron en la experiencia internacional de las reformas de la Europa de los sesenta, sino que también buscaron en nuestro mejor pasado histórico, hasta el punto de incorporar el preámbulo de la Ley General de Educación principios entresacados, a veces literalmente, de las normas de reforma impulsadas por el partido liberal e inspiradas en el ideario pedagógico de la Institución Libre de Enseñanza (25).

Si nos atenemos estrictamente a la política educativa que patrocinó la reforma de 1970, me parece que no hay duda de la existencia de elementos innovadores que predominaron sobre los puramente tecnocráticos. La concepción global de la reforma era moderna y, en muchos de sus aspectos, sigue siéndolo, hasta el punto de que algunos de los elementos de la reforma de 1990 no son sino un nuevo intento de implantar y, a veces, de profundizar en aspectos propios de la Ley General de Educación que no han sido aplicados o que han sido deficientemente desarrollados.

(25) Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología en la España contemporánea*, op. cit., pp. 426-427 (véase el cotejo que allí se hace entre determinados párrafos del preámbulo de la Ley General de Educación de 1970 y otros similares, o idénticos, del Real Decreto de 10 de mayo de 1918 por el que se crea el Instituto-Escuela de Madrid).

7. PRINCIPALES NOVEDADES INSTITUCIONALES

La gran aportación de la Ley de 1970 –aportación política y no técnica– ha sido, a mi parecer, la ruptura de la vieja concepción de la educación como barrera, para unos, y como promoción, para otros. El sistema educativo anterior a 1970 tenía institucionalmente una estructura bipolar: de un lado, la enseñanza primaria, considerada como un compartimento estanco (prácticamente ajeno al sistema educativo y destinada fundamentalmente a las clases populares; de otro, unas enseñanzas secundaria y universitaria conceptuadas como niveles educativos propios de las clases media y superior. Era, pues, un sistema educativo estructurado de acuerdo con la dispar estratificación social existente. Con el tiempo se entreabrió alguna posibilidad de transvase de la enseñanza primaria a los demás niveles educativos, aunque era una posibilidad más teórica que real. La educación anterior a 1970 constituía, por su propia naturaleza, un conjunto de barreras más que un sistema de promoción según principios de capacidad y mérito. Recordemos que para pasar de la enseñanza primaria al bachillerato elemental era preciso superar un examen de ingreso; para cursar el bachillerato superior era necesario sufrir una prueba de reválida; para poder ingresar en el curso preuniversitario había que superar otra reválida y, finalmente, para realizar estudios universitarios era condición *sine qua non* obtener la calificación de apto en una prueba organizada específicamente con tal fin: ¡Cuatro pruebas selectivas para acceder a la Universidad desde la enseñanza primaria! Por el contrario, el nuevo sistema preconizado por la Ley de 1970 carecía de pruebas selectivas, que fueron sustituidas por un proceso de evaluación continua que, lamentablemente, sería pronto desvirtuado y falsificado por la práctica educativa.

El instrumento que escoge la reforma de 1970 para quebrar la estructura bipolar reseñada es la Educación General Básica, esto es, una enseñanza común para todos los niños españoles desde los seis hasta los catorce años de edad. De esta enseñanza común se va a predicar su obligatoriedad y su gratuidad. Con ello se va a producir un fenómeno sumamente importante cual es la temprana aplicación, entre nosotros, del principio de comprensividad (sin que se haga referencia teórica o expresa al mismo): ¿qué otra cosa es, si no, en lo fundamental, que todos los niños españoles se sienten juntos durante un mismo período escolar, asistan a un mismo tipo de centros, reciban un mismo currículum y tengan un mismo tipo de profesores? Incluso los problemas propios de la comprensividad son bien enfocados por la ley, ya que determina no sólo «una formación integral fundamentalmente igual para todos» (art. 15), sino que además, en el mismo precepto, se dice que en la segunda etapa de la Educación General Básica, desde los once hasta los trece años, «habrá una moderada diversificación de las enseñanzas por áreas de conocimiento, prestándose atención a las actividades de orientación, a fin de facilitar al alumno las ulteriores opciones de estudio y trabajo».

En el ámbito de la enseñanza secundaria la política educativa que inspira la reforma de 1970 es la de hacer frente a las exigencias que se derivan de su con-

dición bifronte. La enseñanza secundaria ha sido históricamente un nivel educativo que ha oscilado entre dos objetivos distintos y no fácilmente compatibles: de una parte, debe preparar para los estudios superiores; de otra, debe tener en sí misma suficiente entidad, de modo que prepare para la inmediata incorporación a la vida. Este doble carácter, propedéutico y terminal al mismo tiempo, ha hecho que la enseñanza secundaria haya sido siempre un nivel educativo problemático, que se ha resuelto, las más de las veces, atendiendo preferentemente a su carácter preparatorio o intermedio.

La Ley de 1970 define el Bachillerato como un nivel educativo que, «además de continuar la formación humana de los alumnos, intensificará la formación de éstos en la medida necesaria para prepararlos al acceso a los estudios superiores o a la Formación Profesional de segundo grado y a la vida activa en el seno de la sociedad» (art. 22.1.). Es decir, que la ley no renuncia al carácter bifronte, asumiendo un doble carácter: de una parte, estudios preparatorios —universitarios o de Formación Profesional—; de otra, estudios terminales, estudios que contribuyen por sí mismos a la incorporación en la vida activa.

Para ello se suprime la anterior y precoz distinción entre Bachillerato de letras y Bachillerato de ciencias, unificando el nuevo Bachillerato. Pero, sobre todo, establece la polivalencia; polivalencia que se implanta precisamente para hacer frente a la dualidad de objetivos ya descrita. No obstante, esa polivalencia, que se instrumenta mediante la adecuada articulación de materias comunes, materias optativas y enseñanzas y actividades técnico-profesionales va a ser objeto de un rotundo falseamiento en el plan de estudios que se pone en funcionamiento en 1975.

Pocos planes de estudios, como el de 1975, han conseguido en nuestra historia escolar el dudoso galardón de la unanimidad en la crítica descalificadora. La acusación de academicismo que el Libro Blanco hiciera del Bachillerato anterior vuelve ahora, paradójicamente, a los labios de todos: el nuevo plan de 1975 presenta un conjunto de materias comunes, con asignaturas teóricas carentes de conexión entre sí y muy lejos de las necesidades modernas; las materias optativas, llamadas a hacer posible la polivalencia, resultaron extraordinariamente escasas; las enseñanzas y actividades técnico-profesionales, pensadas tanto para promover la polivalencia como para preparar para la vida activa, resultaron un enorme fiasco, al quedar reducidas a dos horas semanales de diseño para los alumnos y otras tantas de «técnicas del hogar» para las alumnas. Sin duda influyó en ello la falta de recursos para hacer frente al coste de la polivalencia, aunque tampoco dejaron de existir las correspondientes presiones corporativas. Por unas u otras razones se confeccionó un plan de estudios en función no de los objetivos fundamentales de la reforma sino del profesorado del que se disponía.

En el ámbito de la Formación Profesional, la ley fue igualmente innovadora, aunque también aquí su aplicación quedó muy lejos de los objetivos propuestos. Frente a la anticuada concepción de la ley de Formación Profesional Industrial de 1955, centrada en el aprendizaje de un oficio, la Ley General de Educación asumió una concepción moderna de la Formación Profesional desde una doble consideración educativa y laboral. Así, desde el punto de vista laboral, sustituyó

la concepción del oficio por la del logro de una profesión dentro de una familia de profesiones; desde el punto de vista educativo, la Formación Profesional fue integrada en el nuevo sistema educativo no como un nivel de enseñanza, sino como la culminación laboral de un nivel educativo: la Formación Profesional de primer grado sería la culminación laboral de la Educación General Básica; la Formación Profesional de segundo grado sería la culminación laboral del Bachillerato y la Formación Profesional de tercer grado, la culminación de la educación universitaria de primer ciclo.

Pero, una vez más, se pondría de manifiesto la dificultad intrínseca que supone una reforma profunda de la educación: no sólo es necesario un período riguroso de preparación de la reforma, seguido de la elaboración de una ley que se ajuste a los objetivos propuestos, sino que se requiere, además, que la aplicación de la ley sea fiel al espíritu de la reforma. Por razones suficientemente conocidas, la concepción teórica de la ley sobre la Formación Profesional fue falseada e incumplida.

Paradójicamente, la misma ley que había venido a cerrar una larga discriminación histórica —la estructura bipolar de la Ley Moyano— abrió otro período de discriminación con la Formación Profesional de primer grado. El proceso es harto conocido para insistir en ello, aunque sea preciso señalar de nuevo que el trato dado por la ley a los alumnos que no obtuvieran el título de Graduado Escolar hizo de la Formación Profesional de primer grado no sólo una nueva injusticia histórica, sino también una modalidad educativa de segundo orden, no comparable al Bachillerato y, en consecuencia, una modalidad devaluada desde el propio sistema educativo. Junto a ello debe hacerse constar otro fallo teórico: el comienzo de la Formación Profesional a los catorce años resultó excesivamente temprano desde el punto de vista del desarrollo psicobiológico de los alumnos.

La Formación Profesional de segundo grado cosechó en determinadas ramas algunos logros importantes, pero, en general, presentó dos grandes deficiencias: un excesivo contenido teórico de sus enseñanzas y una escasa o nula relación con la práctica empresarial. La Formación Profesional de tercer grado, como es sabido, ni siquiera llegó a implantarse.

Por último, en el ámbito universitario, la reforma de 1970 consagró en una norma de rango de ley, por primera vez en nuestra historia, la autonomía universitaria; aunque fue una autonomía más teórica que real. No obstante, contenía la ley algunas innovaciones que ejercieron después una notable influencia en la reforma universitaria actual. Me refiero a la concepción del departamento como centro de la vida docente e investigadora de la Universidad, a la necesidad de carreras de ciclo corto —que no llegaron a ser realidad— y al desarrollo, frustrado, del tercer ciclo universitario.

8. RECAPACITACIÓN FINAL: ¿UNA LEY REGENERACIONISTA?

Analizados someramente el Libro Blanco y la Ley General de Educación como documentos básicos de la reforma educativa de 1970, ¿persiste la pregunta originaria? En otras palabras, ¿subyace aquí una reforma tecnocrática? (26). Sin duda puede hablarse de elementos tecnocráticos, tal y como hemos señalado a lo largo de este trabajo, pero también hemos indicado la existencia de otros elementos que, me parece, obedecen a una línea política que yo identificaría con el conservadurismo español más logrado, el que arranca de finales del siglo pasado (27). Esa línea viene caracterizada por unos rasgos muy determinados: pragmatismo, europeización o modernización, neutralidad política, positivismo, pedagogismo, cientificismo, etc. Me refiero con ello al regeneracionismo, movimiento político e intelectual español poco estudiado en general, que se encarna sucesivamente en el costismo, el maurismo y, en algunos aspectos, en el primorriverismo. Supone la realización de una política de reformas hechas desde arriba, una política de reformas importante incluso, pero que excluye la participación popular o democrática.

No deja de ser significativo, a mi entender, que cuando Villar Palasí escribe la introducción al Libro Blanco, no habla sólo de la reforma educativa, sino también de una reforma educativa que apela a una reforma integral de la sociedad: «Una revolución silente y pacífica que será, sin embargo, tremendamente más eficaz y profunda que cualquier otra para conseguir una sociedad más justa» (28). Ese afán de reformar la sociedad española mediante la educación —y no por medios políticos— responde más a patrones propios del regeneracionismo español que a pautas tecnocráticas. Desde esta perspectiva, hay que hacer notar que aunque los reformadores de 1970 no consiguieron la reforma de la sociedad por medio de la educación —más bien la reforma de la sociedad fue obra del liberalismo económico que introdujeron sus colegas, con el consiguiente cambio de usos y costumbres— y aunque tampoco alcanzaron una gran parte de los objetivos propuestos, sí, al menos, modernizaron el sistema educativo; cuestión, ésta, reconocida hoy prácticamente por todos, incluidos observadores externos: «Espa-

(26) Hay otra corriente de opinión que no hemos señalado aquí, pero que, desde nuestra perspectiva de hoy, merecería también examen y alguna reflexión sobre los avatares del pensamiento político de este siglo. Me refiero a aquella tendencia ideológica para la que «el Libro Blanco, primero, y la LGE (Ley General de Educación), inmediatamente después, constituyeron el punto central de la ofensiva del capital monopolista». Según esta tendencia, «la LGE era el instrumento del que se servía al menos una fracción del capital monopolista y que representaba ideológicamente los intereses generales del capital monopolista» (véase L. Bozal y L. Paramio, «Sistema educativo, sistema de clase», en *La enseñanza en España*, Madrid, Col. Lectiu d'Educació, 1975, pp. 33-34).

(27) Aunque entre nosotros es bastante usual confundir el pensamiento conservador con el pensamiento reaccionario, quizá sea hora de acercarnos a la concepción anglosajona que los distingue por su actitud ante el cambio: mientras que los conservadores miran hacia el futuro porque quieren mantener los valores del presente, los reaccionarios tratan de volver a un pasado irrepetible y ya superado; mientras que los primeros están dispuestos a realizar reformas para conservar el *statu quo*, los segundos se caracterizan por su hostilidad hacia todo tipo de reformas.

(28) *La educación en España. Bases para una política educativa*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1969, p. 7.

ña tiene hoy un sistema educativo que resiste bien la comparación con los de otros países europeos» (29).

Es cierto que alguna vez se ha dicho que los tecnócratas del período 1957-1973, más que a sus homólogos europeos, evocaban a nuestros moderados históricos del siglo pasado (30). Esta comparación tiene una buena dosis de razón: como aquéllos, nuestros tecnócratas trataron de conciliar las exigencias de los nuevos tiempos con los imponderables de la realidad y, del mismo modo que los moderados renunciaron a implantar el liberalismo en toda su pureza ante las enormes resistencias del antiguo régimen, nuestros tecnócratas trataron de implantar la libertad económica renunciando de antemano a una libertad política de todo punto imposible en este período de nuestra historia (y a cuya atracción eran globalmente ajenos).

En mi opinión, aun compartiendo parte de este razonamiento, los tecnócratas que abrieron el mercado español al mundo exterior y al desarrollo económico y, con ellos, los que europeizaron el sistema educativo no se propusieron, como los moderados, la implantación de un nuevo régimen, sino la evolución del sistema político vigente por nuevas vías. Para ello hicieron reformas desde arriba, como los regeneracionistas intentaron en el pasado, empeñándose por relegar al olvido la ya deslucida legitimidad política del régimen, derivada de una victoria bélica, y embarcándose en la tarea de reemplazarla por una nueva legitimidad anclada en principios más modernos, pero no democráticos. Dentro de este contexto, la Ley de 1970 representa, a mi entender, un esfuerzo de modernización del sistema educativo, un proyecto importante de reforma de la educación enmarcado en otro proyecto más ambicioso que trata de regenerar, desde dentro y con postulados conservadores, la vieja y arcaica savia del régimen.

(29) McNair, J. M., *Education for a changing Spain*. Manchester University Press, 1984, p. 173.

(30) Jiménez Blanco, J., «Desarrollo económico · democracia política», en *España. Perspectiva 1972*. Madrid, Guadiana, 1972.

FÉLIX ORTEGA (*)

Que en un régimen político tan estático como ha sido el franquismo se acometa una reforma educativa tan crítica y vasta como la que pretendía la Ley General de 1970 no deja de ser paradójico. Y lo es aún más, si se tiene en cuenta que el cambio afectaba a uno de los sectores, el de la enseñanza, más duramente reprimido y desmantelado por la dictadura. Es precisamente, *contra* el aparato escolar organizado por ella contra el que se presentaba la reforma, que no proponía un nuevo modelo educativo, sino que además criticaba radicalmente el construido por el mismo régimen, que trataba de alumbrar otro alternativo. Así, los supuestos logros escolares del franquismo aparecen ahora como graves deficiencias. Y su superación se busca, en parte, retornando al pasado liberal y republicano tan denostado (y perseguido) por el Nuevo Estado. ¿Había alguna razón, a fines de los sesenta, para proceder a una revisión asaz radical? ¿Qué objetivos educativos y no educativos pretendían conseguirse por medio de la reordenación escolar? ¿Qué necesidades e intereses satisfacía? La respuesta a esta serie de interrogantes no puede ser ni mecanicista ni, por ende, simplificadora. Porque la reforma se llevó a cabo en un contexto de transformaciones sustantivas de la sociedad, dentro de las que correspondía a la educación desempeñar nuevas funciones. Y ello, además, sin alterar la estructura política (y, en parte, ideológica) del régimen. El resultado sería una acumulación de contradicciones en el sistema educativo, así como la conversión de la reforma de 1970 en el primer ensayo de «transición» del régimen en su intento de supervivencia.

1. LAS CONDICIONES DE UNA REFORMA:

TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES DE LA SOCIEDAD

El progresivo abandono de la autarquía y la entrada en una economía de corte más liberal y vinculada al capitalismo internacional tendrán profundas repercusiones sobre la vetusta sociedad fraguada por el franquismo. A partir del

(*) Profesor de Sociología. Universidad Complutense.

Plan de Estabilización se originarán cambios sociales que irán erosionando la base material y el universo cultural en el que se apoyaba, al menos en un principio, la dictadura. El inicio de lo que, en la década de los sesenta, se denominó «desarrollo económico» desplaza la economía del sector agrario a los sectores secundario y terciario. Esta modificación va a tener pronto sus correlatos en la demografía, las clases sociales y el orden normativo y valorativo (1).

Así, durante los años sesenta crece la tasa de fecundidad y disminuye la de mortalidad, con lo que se produce un notable incremento del crecimiento vegetativo. Es ahora cuando en España tiene lugar la «explosión demográfica», que en el resto del Occidente capitalista había sido característica de la década de los cincuenta. Además, los procesos migratorios, tanto de salida como internos, se aceleran, provocando una desertización demográfica en amplias zonas rurales (sobre todo, de las dos Castillas y Andalucía), mientras que en otras aparece un considerable aumento de la densidad poblacional. De hecho, los flujos migratorios conducen a impulsar firmemente la urbanización del hábitat, con lo que ella implica en la modificación de los estilos de vida y de la mentalidad social.

Uno de los cambios más significativos acontecerá en el dominio de las clases sociales. Debido a los procesos económicos y demográficos señalados, comienzan a perder efectivos e importantes estratos como el agrícola (ya sean propietarios o jornaleros) y el de los obreros sin cualificar. En contrapartida, crecen otros, como los empleos de «cuello blanco» y los trabajos cualificados. La pirámide social deja de tener el perfil dicotómico, tan característico de sociedades preindustriales, para dar paso a la emergencia de un nutrido estrato de clases Medias. Muchos de sus efectivos proceden de la reconversión (por cualificación en el empleo) de las viejas clases bajas. Las tasas de movilidad social ascendente son, por ello, altas durante los años sesenta. Esta modificación es crucial en, al menos, dos sentidos: primero, en la reducción de los antagonismos de clase y la paulatina desideologización social; segundo, en propiciar expectativas nuevas en torno a la educación y el consumo. De manera que, más que deterioro de las posiciones medias (2), lo que encontramos es un debilitamiento del tradicional obrerismo de la izquierda española. Si la conflictividad laboral iba en aumento, no se debía tanto a la lucha de clases convencional, sino que era una de las vías empleadas para combatir la dictadura. Acabada ésta, ha podido comprobarse la escasa relevancia de las ideologías obreristas entre los trabajadores.

En virtud de estas mudanzas, el orden cultural de la sociedad civil adquirió una configuración diferente a la que el primer franquismo le imprimió. La secularización de la vida llevó al auge de patrones ligados al consumo y a la cultura de masas. Un cierto hedonismo, el culto de lo joven, una lenta pero inexorable

(1) Para un análisis más detallado del impacto de los cambios económicos, véase Ortega, F., «Educación y desarrollo capitalista en España (1959-1974)», *Cuadernos de Realidades Sociales*, 14-15, 1979, p. 107 y ss.

(2) Esta es la tesis, que no comparto, de Lerena (Lerena, C., *Escuela, ideología y clases sociales en España*, Barcelona, Ariel, 1976).

disolución de la posición relegada que ocupaba la mujer (incorporada ahora al trabajo extradoméstico), el desplazamiento de la vida familiar por otros modos más individualistas serían, entre otros, los fundamentos de una sociedad que se alejaba de lo que fue el orden tradicional de la cultura española.

A consecuencia de todo esto, se difunde la creencia en la igualdad de oportunidades. De este modo, el nivel de aspiraciones sociales se eleva ostensiblemente, al tiempo que se reivindican los medios adecuados para hacer efectiva esa igualdad. Emergen, así, dos procesos sociales de largo alcance: de un lado, se multiplican y fortalecen valores que ponen énfasis en la igualdad; de otro, crece la confianza en principios universalistas (casi siempre asociados al mérito) como reguladores de la diferenciación social. El resultado será una masiva demanda de educación y una depreciación del trabajo manual (3).

Los años sesenta son, en definitiva, el punto de arranque de la modernización de la sociedad civil; modernización con particulares consecuencias para el sistema escolar, ya que en él se depositará gran parte de las expectativas de logro y movilidad social suscitadas por el nuevo contexto económico. Por el contrario, la rígida y obsoleta organización política sigue bloqueando muchos de estos cambios por el recurso a su desvirtualización, estimulando tensiones y conflictos de envergadura; algunos de los cuales, imposibilitados para encontrar cauces de expresión pertinentes (por impedirlo el orden económico-político), se desvían al sistema escolar, uno de los pocos ámbitos en los que resulta posible cierta tolerancia. Con ello, la educación formal acumula a sus propios problemas otros que le llega de los ámbitos más diversos. A decir verdad, el sistema escolar de la época sería el catalizador de gran parte de los conflictos y anhelos que caracterizaban al conjunto de la sociedad. Pero con ello se convertiría también en el espacio privilegiado de la convergencia antagónica entre la emergente sociedad civil y el anquilosado poder político.

2 LAS RAZONES DE LA REFORMA: EL BLOQUEO DEL SISTEMA ESCOLAR

El conjunto de transformaciones señalado provocó una mayor demanda de educación formal para la que no estaba capacitado (cuantitativa y cualitativamente) el menguado sistema escolar del franquismo. Las exigencias de la modernización social no encontraron una adecuada respuesta escolar, lo que hizo que la educación se tornara cada vez más contradictoria y conflictiva, porque el sistema escolar previo a la reforma era manifiestamente elitista. Su estructura no dejaba margen para la duda; una enseñanza primaria en realidad poco obligatoria y que no conducía a ningún otro nivel escolar y un Bachillerato raquítico al estar concebido como fase propedéutica y selectiva para la Universidad (la cual era, en puridad, la única etapa propiamente importante). Nada de extraño tenía que el

(3) Ortega, F., *Las contradicciones sociales de la modernización*. Madrid, Edersa, 1991, cap. I.

analfabetismo estuviera muy extendido: el 10,3 por 100 de la población de más de diez años era analfabeta, según el Censo de 1960, y el 8,23 por 100 de la población de catorce y más años lo era en 1969 (4).

Las reformas parciales emprendidas a lo largo de los años sesenta no contribuyeron a mejorar la situación. El decreto que en 1964 establecía la escolaridad obligatoria hasta los catorce años, además de ser inoperante por falta de medios para hacerlo cumplir, mantenía el clasismo que suponía superponer el Bachillerato elemental a la enseñanza primaria. Por otra parte, los sucesivos Planes de Desarrollo se caracterizaron por efectuar estimaciones de plazas escolares que, además de estar muy por debajo de las necesidades reales, se incumplieron por falta de financiación.

En contrapartida, una economía en expansión y la emergencia de unas clases medias aspirantes aumentaron la demanda escolar y agravaron el ya de por sí defectuoso funcionamiento de la educación institucional. Sus carencias se suplieron, si bien como recurso transitorio, por la proliferación de la «enseñanza libre», lo cual llevó a que se constituyese un sistema escolar paralelo no controlable.

En su dimensión cualitativa resultaba no menos insatisfactorio el aparato escolar. A pesar de algunos retoques de los planes de estudios y programas, sus contenidos seguían siendo deudores, en múltiples sentidos, de la ideología espiritualista y autoritaria que animó al bando vencedor de la contienda civil. La apertura a contenidos científicos y procedimientos didácticos nuevos se encontraba con fiscalizaciones similares a las que actuaban en el nivel político.

Estas y otras contradicciones se agudizaban y se dejaban sentir con especial intensidad en la Universidad. Al ser la única institución escolar a la que el régimen había otorgado sentido, era también ella la institución a la que se dirigían los objetivos de los que ahora participaban en las expectativas crecientes. De pronto, la pequeña y elitista Universidad de la posguerra se vio masificada. Pero no sólo eso. Por las particulares ventajas que este ámbito presentaba para la libertad de expresión, se transformó en uno de los lugares privilegiados de la confrontación entre la oposición política y el régimen. Cohortes más numerosas con un origen social más bajo hicieron estallar el menguado almacén universitario y lo reconvirtieron en un foco de permanente disenso y antagonismo. Los intentos del poder político por controlar la situación resultaron baldíos. El Sindicato Español Universitario (SEU) se extinguió en la práctica y la nueva fórmula de las Asociaciones Profesionales de Estudiantes (APE) no llegó a tener vigencia. Por el contrario, organizaciones de inspiración izquierdista, como el Sindicato Democrático Español Universitario (SDEU), se implantaron entre los estudiantes con notable éxito. Las huelgas y manifestaciones universitarias se convirtieron en práctica habitual. La expulsión de profesores y los estados de excepción no contribuyeron a resolver el problema, sino a exacerbarlo; a lo que hay que añadir un agrava-

(4) Campo, S. del, *Cambios sociales y formas de vida*. Barcelona, Ariel, 1968, y *La España de los años sesenta*. Vol. I: *La sociedad*, Madrid, Moneda y Crédito, 1972, p. 99.

miento de la situación por la improvisación del profesorado para hacer frente al rápido crecimiento del alumnado universitario: un profesorado en condiciones precarias provocó, como función latente, la descomposición de la estructura de autoridad dentro de la Universidad.

Si el tramo de enseñanza previo a la Universidad resultaba inapropiado para las necesidades y esperanzas de la sociedad y la economía, la Universidad se convertiría en un problema político de primer orden. Tanto es así que el relevo del ministro Lora Tamayo por Villar Palasí en la cartera de Educación respondía al objetivo de acabar con la cuestión universitaria. Así lo reconoció explícitamente el nuevo ministro al tomar posesión. Y más tarde volvería a señalarlo uno de los principales artífices de la reforma de 1970, al escribir que la reforma «fue decidida y emprendida a causa de la conjunción de una serie de factores inmediatos, de los cuales el más evidente era, sin duda, la crisis de orden académico y de orden público en que se debatían las Universidades españolas. Inicialmente, tal crisis no parecía abocar sino a la reforma del nivel universitario...» (5). Y sin embargo, acabó por modificarse el sistema en su conjunto.

Antes de proseguir con el análisis de las motivaciones y consecuencias de la reforma, conviene subrayar que la misma no encontró su principal razón de ser en la economía. Es muy significativo al respecto que el fuerte crecimiento de los sesenta (con unas tasas de incremento del PIB desconocidas antes y no igualadas después) se produjera con un aparato escolar del todo inadecuado. Por otra parte, el sustantivo cambio de la mentalidad social se originó por los procesos demográficos y económicos a los que me he referido más arriba. Y todo ello podría haberse mantenido en los mismos términos, o en otros (como iba a suceder después con la crisis del petróleo), sin necesidad de reforma educativa alguna. Ésta no habría llegado, como tantas otras, hasta la muerte de Franco. Las razones de peso que llevaron a enfrentarse con un cambio del sistema escolar han de encontrarse en las propias necesidades del régimen político para perpetuarse. Por ello, el problema que ciertamente preocupaba era el conflicto político y de orden público de la Universidad. Una dictadura era incompatible con una crisis recurrente, como la surgida en los *campus*. Para liquidarla y lograr la «paz universitaria», último bastión por conquistar de la generalizada «paz» franquista, era incluso aconsejable criticar y trastocar, al menos formalmente, todo el sistema escolar. En su reforma, se pensaba, quedaría neutralizada la agitación universitaria.

3. LAS JUSTIFICACIONES DE LA REFORMA

El contexto dentro del cual se llevó a cabo la reforma estaba plagado de tensiones y contradicciones, que inevitablemente se proyectaron en sus resultados. Tanto el llamado *Libro Blanco* (1969) como la Ley General de Educación (1970)

(5) Díez Hochleitner, R. y otros, *La reforma educativa española y la educación permanente*. París, UNESCO, 1977, p. 13.

no podrían comprenderse como instrumentos destinados a responder a un único objetivo o a un único bloque de intereses. Analizarlos desde una única y excluyente perspectiva (como a menudo se ha hecho) resultaría escasamente relevante. A mi juicio, son tres los componentes ideológicos que se yuxtaponen en el proceso de reforma: el *tecnocratismo espiritualista*, la *educación para el desarrollo económico* (el capital humano) y la *igualdad de oportunidades*. Ninguno de ellos se concibió como base deslegitimadora del régimen, sino todo lo contrario. Sin embargo, una función latente de esta conjunción ideológica fue erosionar aun más el sustrato cultural de la dictadura.

a) *El tecnocratismo espiritualista: Medios nuevos para viejos fines*

La incapacidad del régimen político (si no quería autoliquidarse) para asumir los cambios acontecidos en la sociedad le obligaba a contener y desplazar los problemas. De hecho, es lo que había venido haciendo, con algún éxito, por cierto, desde su constitución. En virtud de esta estrategia de demora proyectó en la Universidad, en un primer momento, las tensiones (sobre todo políticas que no encontraban cauce adecuado en sus propios ámbitos. La politización de la Universidad fue una «fáustica» obra del franquismo, ya que durante largo tiempo, las tensiones a ella transferidas le eran fácilmente controlables. Pero a medida que la institución comenzó a masificarse, con la incorporación a ella de cohortes que otrora tenían vedado su acceso, el problema universitario empezó también a escapársele de las manos al gobierno. Se requería una urgente intervención capaz de acabar con el problema; sin que ello llevase consigo la modificación del orden político. El recurso utilizado consistió, una vez más, en desplazar a otro ámbito menos arriesgado el centro de la cuestión. Si la Universidad resultaba conflictiva, se afirmaba que se debía al inadecuado funcionamiento del tramo escolar no universitario. Pero aún se fue más lejos: este desajuste del sistema escolar previo a la Universidad era asimismo el responsable de los desequilibrios y desigualdades sociales. De modo que convertida en institución específicamente destinada a aliviar tensiones, la escuela podía ser criticada abiertamente y sin contemplaciones, porque con ello se preservaba de cualquier implicación al régimen político. Bastaba, por tanto, con reorganizar el aparato escolar para liquidar los desajustes sociales, devolviendo la armonía en la que siempre trató de basarse el franquismo. Además, se conseguiría así la modernización de la sociedad, ya que al modificar su ámbito clave, la educación, tendría lugar una reforma global de la anacrónica estructura social del franquismo (6).

Es por ello bastante certero el análisis que por aquellos años efectuaba A. Ortí, quien sostenía que «la génesis y los objetivos de la reforma constituyen hechos esencialmente *políticos*, que responden en primer término a las necesidades de supervivencia del actual orden social y no a pretendidos programas de abs-

(6) MEC, *La educación en España. Bases para una política educativa* («Libro Blanco»). Madrid, 1969. Introducción de J. L. Villar Palasí, p. 7.

tracta racionalización educativa» (7). El medio para lograrlo era transferir a las redes escolares que habían resultado inocuas para el poder político los conflictos de diversa naturaleza que subvertían su orden.

¿Qué tipo de reforma era viable bajo estas condiciones? En primer lugar, la que no pusiera en cuestión el sistema político en su conjunto. En segundo lugar, aquella que se mostrara bajo el signo de la modernidad y del progreso. En tercer lugar, la que contase con los adecuados respaldos de organismos internacionales competentes en educación. En fin, no por ello menos importante, una reforma diseñada y dirigida por una fracción política que se autodefiniese como neutral y no estuviera contaminada ideológicamente por el franquismo. Todos estos requisitos convergían en un estrato social entonces hegemónico en el régimen: los denominados «tecnócratas», eufemismo para referirse a los miembros del *Opus Dei*, presentes en el aparato de poder de la dictadura.

El desarrollismo no político venía siendo la ideología compartida por este grupo. Mas su sedicente neutralidad quedaba al descubierto por cuanto su pretensión era salvaguardar los intereses fraguados en los años de vigencia del régimen. Para tal fin se requería una estrategia definida algunos lustros atrás, cuando se comprobó la durabilidad del sistema. Su emblema quedaba claramente expuesto por uno de sus representantes más notables: «españolización en los fines y europeización en los medios» (8). Españolización que implicaba mantener la dictadura y recuperar para ella la concepción católica y conservadora de la sociedad española; la única que de forma excluyente convenía a su historia y naturaleza. Esta doctrina, por cierto, subyacía tras no pocos de los escritos de algunos reputados científicos e innovadores del momento (9). Era este sustrato cultural el que fiel y puntualmente recogía una parte del articulado de la Ley General de Educación. Así, en el artículo primero se establecían como fines de la educación:

«La formación humana integral, el desarrollo armónico de la personalidad y la preparación para el ejercicio responsable de la libertad, inspirados en el concepto cristiano de la vida y en la tradición y cultura patrias; la integración y promoción social y el fomento del espíritu de convivencia; todo ello, de conformidad con lo establecido en los Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales del Reino.»

Más adelante, el artículo sexto formulaba de modo concreto y sustantivo en qué consistía esta inspiración cristiana:

(7) Ortú, A., «Política educativa y científica», en M. Martínez Cuadrado, *Anuario político español*, Madrid, Edicusa, 1971, p. 445.

(8) Pérez Embid, F., «Ante la nueva actualidad del "problema de España". *Arbor*, 45-46, 1949, p. 159.

(9) Un expresivo ejemplo lo encontramos en este texto: «La igualdad de oportunidades así concebida enlaza directamente con una cierta concepción de la persona humana y de los fines de la sociedad que, en definitiva, arranca del cristianismo, aunque nuestro tiempo la formula con características propias». Siguán, M., *Educación y desarrollo*. Madrid, ENAP, 1966, pp. 19-20.

«Uno. El Estado reconoce y garantiza los derechos de la Iglesia Católica en materia de educación, conforme a lo concordado entre ambas potestades.

Dos. Se garantiza, asimismo, la enseñanza religiosa y la acción espiritual y moral de la Iglesia Católica en los Centros de enseñanza, tanto estatales como no estatales, con arreglo a lo establecido en el artículo sexto del Fuero de los Españoles.»

A salvo los fines, la reforma abría las puertas a la modernidad. Primero, distanciándose por medio de su crítica de la anterior organización escolar. Segundo, ofreciendo un nuevo marco escolar abierto a todos y susceptible de producir una nivelación social profunda, y para legitimar esta estrategia, nada mejor que contar con el respaldo de la UNESCO. En efecto, el modelo educativo implantado por la reforma era una copia más de los que venía tratando de extender el organismo internacional entre países del Tercer Mundo. Igualmente procedía de la UNESCO uno de los tecnócratas principales en el diseño de la reforma, R. Díez Hochleitner.

Los ejes claves del nuevo sistema escolar eran la escolarización gratuita y obligatoria hasta los catorce años (con lo que se suprimía la dualidad enseñanza primaria/bachillerato) y el carácter unitario y progresivo del sistema, al engarzar entre sí los diversos periodos y etapas escolares y hacer depender cada uno de ellos del precedente. Pero junto a estos logros aparecían de inmediato sus aspectos negativos: drástica reducción de los contenidos y una forma nueva de discriminación al finalizar la EGB (ya que establecía la doble vía de la Formación Profesional o el Bachillerato).

Sin embargo, la imagen de mercado de la reforma tuvo un notable éxito. En su afán por superar las deficiencias del pasado, se erigió en la única alternativa posible. Arropada por garantías internacionales y autodotada de autonomía respecto al régimen político, aparecía como libre de todo condicionamiento y a salvo de posibles cambios políticos. Ahora bien, no era entonces la única opción disponible para renovar la escuela: de hecho, durante el ministerio de Lora Tamayo se apuntó a la generalización del Bachillerato elemental. Y que era menos moderna de lo que se decía venía a ponerlo de relieve el hecho de que ningún país de nuestro entorno hubiese adoptado semejante modelo escolar. Por último, la naturaleza ideológica (10) de la reforma vino a mostrarse sin mistificación alguna, al negarse las Cortes orgánicas a financiarla (11).

Cualesquiera hayan sido los efectos de la reforma, no pueden ocultar su dimensión inicial propagandística: «Se trata (escribe Aranguren) de seguir unas mo-

(10) La «agencia» propagandística de la que se sirvió el Ministerio fue el CENIDE, órgano en el que una delegación de la UNESCO oficiaba de sumo pontífice de la reforma. Allí se exponían todos los avances —modernos, por supuesto— que a partir de entonces caracterizarían a las escuelas españolas. En sus primeros tiempos, el CENIDE estuvo dirigido por conspicuos representantes del espiritualismo (tecnocrático y religioso) propio de los tiempos.

(11) El significado que el régimen atribuyó a la ley quedó de manifiesto con el curioso cambio de Ministro de Educación: el procurador franquista más firme opositor a la financiación de la ley (C. Martínez Esteruelas) sustituyó a Villar Palasi.

das —más o menos retrasadas— y de montar unas ficciones. ‘Planeamiento’ y ‘Programación’ ‘hacen’ moderno y parecen una superación del individualismo sin dejar de sonar completamente a ‘occidental’ (...). Se trata de *Política o Propaganda* a propósito de la educación» (12).

El proceso previo a sentar las bases de la reforma y su ulterior promulgación como Ley resultaron harto reveladores de lo poco que habían cambiado las cosas. Faltó un debate público, entre los diversos agentes educativos y sociales implicados, sobre la educación. Después, la reforma se aplicó de forma autoritaria; con lo que algunos de los problemas que pretendió resolver no sólo persistieron, sino que además se radicalizaron, convirtiéndose (como sucedió con la Universidad) en problemas casi endémicos, que solamente después, con la llegada de la democracia, pudieron abordarse y que aún no se han resuelto satisfactoriamente. En suma, aunque hubo cambios educativos, los medios siguieron siendo, en muchos casos, tan «españolísimos» como los fines.

Si, vista desde esta perspectiva, la ley no pudo contribuir a mantener el régimen más allá de la muerte del dictador, ni a mantener las «esencias patrias», y por ello resultó un fracaso, no fue tal contemplada bajo otros prismas. Las otras dos fórmulas ideológicas que justificaron la reforma se instalaron más sólidamente en la conciencia colectiva y han llegado plenamente activas hasta hoy.

b) El desarrollismo educativo: El capital humano

A lo largo de la década de los sesenta, una ideología (que se presenta a sí misma como no ideológica) recorre la faz de la sociedad española. Es la del crecimiento económico ininterrumpido, del que se derivaría toda suerte de beneficios, haciendo posible el progreso sin trastocar por ello el orden político. El desarrollo se convierte en un mito de la época, principio y fin de cualquier otro proceso social. Es la precondition sin la que resulta inviable cualquier otra modalidad de cambio. No es éste el lugar para detenerme a exponer las consecuencias económicas y sociales derivadas de tal concepción (muchas de las cuales siguen vigentes entre nosotros), ya lo he hecho en el escrito precedente y a él me remito (13).

La omnipresencia de esta ideología hizo inevitable plantearse analizar la función desempeñada por las diversas fuerzas que intervenían en la activación del crecimiento económico. En posición destacada se encontraba la mano de obra, las fuerzas productivas. La elevación de su cualificación habría de tener, según los políticos de la época, resultados inmediatos en el incremento de todos los indicadores económicos; mejora que sólo se veía como posible por una mayor adecuación del sistema escolar a las necesidades del desarrollo. Con tal fin, los

(12) López Aranguren, J. L., en VV.AA., *Planificación educativa*. Barcelona, Nova Terra, 1975, pp. 23-24.

tecnócratas se sirvieron de un doble instrumento: la elaboración de Planes de Desarrollo que contaban con respaldo internacional (la OCDE, sobre todo) y la adopción de teorías *ad hoc* que establecían la estrecha e indudable vinculación entre educación y desarrollo. Los documentos más representativos de ambos planteamientos en la educación fueron el conocido como *Proyecto Regional Mediterráneo* (en clara sintonía con los Planes de Desarrollo) y el libro de J. L. Romero y A. de Miguel *El capital humano*. Uno y otro partían de una vieja tesis de la economía política (A. Smith), a saber, que la «riqueza de las naciones» reside en la cantidad y la calidad de la población. La educación dejaría de ser vista como un gasto de consumo propio de clases ociosas, para considerarse una inversión productiva y, por consiguiente, rentable.

Con ideas tan básicas, el *Proyecto Regional Mediterráneo* aborda una planificación educativa acorde con el crecimiento español (14). La comparación entre el número de graduados que cabe esperar que produzca el sistema y el número de los necesarios para atender los objetivos del desarrollo permitirá extraer conclusiones de política educativa. Se requiere elaborar una proyección de la evolución del empleo para que a ella se adecue el tipo y la cantidad de títulos que la educación debe producir. Este *Proyecto* reconoce la existencia en nuestro país de un insuficiente número de profesionales medios y técnicos, precisamente los más solicitados por una economía con un fuerte ritmo de expansión. A formarlos ha de dedicarse la mayor parte de las inversiones y de los esfuerzos educativos; aunque ello no tenga por qué ir en detrimento de un aceptable nivel de instrucción en el conjunto de la población, muy útil dado la progresiva complejidad de los procesos productivos.

Los Planes de Desarrollo parten de estos supuestos a la hora de hacer previsiones educativas que impidan que las carencias cualitativas de la mano de obra estrangulen el crecimiento económico. Así aparece esta idea en el I Plan, y la volvemos a encontrar en el III y último, ya aprobada la Ley General de Educación. Se afirma en éste lo siguiente:

«Parece existir unanimidad en la idea de que el factor más importante del progreso es el factor humano. Pero su valor no depende del nivel cuantitativo, sino de su calidad. En términos estrictos, se puede decir que el desarrollo no depende del factor humano principalmente, sino de la *formación* de éste (...). La educación se convierte, así, en el motor principal de los restantes programas y, en consecuencia, debe ser considerada como uno de los factores de más alta prioridad en los planes de desarrollo» (15).

Pese a este rango otorgado a la educación, todos los Planes de Desarrollo incumplieron sistemáticamente sus previsiones en la materia. Resulta, cuando me-

(13) Ortega, F., «Las contradicciones entre sociedad y política: El caso de la transición democrática española». *Revista de Occidente*, 107, 1990. Recogido en F. Ortega, *Las contradicciones...*, cit.

(14) MEC-OCDE, *Las necesidades de graduados en España en el período 1964-1971 (Proyecto Regional Mediterráneo)*. Madrid, 1966, p. 5.

(15) Presidencia del Gobierno-Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social. *III Plan de Desarrollo*. Monografía de Educación. Madrid, 1972, p. 11.

nos, una ironía que se hagan tales afirmaciones, toda vez que un par de años antes se había aprobado la Ley General de Educación sin dotarla del suficiente soporte financiero; una evidencia más a favor del acentuado carácter ideológico-propagandístico con el que se recubrió la educación durante este período.

Mas los intereses tecnocráticos dispusieron también de justificaciones teóricas en el campo de las Ciencias Sociales. De hecho, los supuestos básicos subyacentes a todas las elucubraciones oficiales sobre la función económica de la educación procedían de la teoría del capital humano (16). Un libro oportunista publicado en el intervalo que transcurrió entre la aparición del *Libro Blanco* y la aprobación de la Ley venía a subrayar lo acertado de los planteamientos desarrollistas. En él encontramos tesis como ésta:

«... la educación es algo más que un conjunto de técnicas para transmitir conocimientos; es también un proceso que significa contar con la inteligencia humana en el camino de la planificación del desarrollo, valorar la capacidad creadora de ciertos individuos que saben hacer las cosas con una gran dosis de eficacia, tener en cuenta la actividad de las personas que genera bienes y satisfacciones para los demás» (17).

La educación se convierte, así, nada menos que en agente, condición y efecto del cambio social. Ciertamente, no puede pedírsele más. Y de hecho, por la popularización que esta teoría tuvo, la creciente demanda educativa buscaba hallar en los títulos las prometeicas promesas que algunos intelectuales de la época les indujeron a asumir.

Una cierta coincidencia con estas tesis se da en análisis efectuados a partir de premisas marxistas, si bien con un lenguaje más críptico y crítico. Atraídos al mismo campo elegido por el régimen político, estos otros planteamientos sólo alcanzan a ver en la reforma un intento de ajustar la oferta escolar a las necesidades de una economía más compleja, en fase de un capitalismo ampliado o de reproducción ampliada (18).

De todos modos y significativamente, la Ley General de Educación recoge muy parcamente este marco teórico-ideológico. En su preámbulo se alude de pasada a que la educación «ha de atender a la preparación especializada del gran número y diversidad de profesionales que requiere la sociedad moderna» y a que ha de «completar(se) la educación general con una preparación profesional que capacite para la incorporación fecunda del individuo a la vida del trabajo»; generalizaciones que, por lo demás, es posible registrar en textos legislativos de casi todas las épocas de la sociedad contemporánea. En el resto de la ley, pero

(16) Para una detallada exposición de esta teoría (en especial, la formulada por T. W. Schultz) cfr. García de Cortázar, M.ª L., *Educación superior y empleo en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1987.

(17) Romero, J. L. y de Miguel, A., *El capital humano*. Madrid, CECA, 1969. Este sesgo, sin embargo, no está presente en un trabajo prácticamente simultáneo de los mismos autores: el capítulo «Educación» de FOESSA, *Informe sociológico sobre la situación social de España 1970*, Madrid, Euramérica, 1970.

(18) Fernández de Castro, I., *Reforma educativa y desarrollo capitalista*. Madrid, Edicusa, 1973.

muy especialmente en su organización de la Formación Profesional y en las líneas curriculares que traza, hay más bien una cierta contradicción con las orientaciones propias del «capital humano». ¿A qué se debe tal solución de continuidad entre los diversos proyectos y trabajos preparatorios y el resultado legislativo final?

Una racionalización *a posteriori* difundida por algunos mentores de la reforma quiere imputar la exclusiva responsabilidad de las incongruencias de la ley a las Cortes, esto es, al nivel político. Como si ellos no hubieran hecho política. Pero el asunto no es tan simple. En primer lugar, porque el equipo que inició la reforma la desarrolló durante un tiempo, lo que viene a confirmar que, al menos, se sentían identificados con el texto legal. En segundo lugar, la intervención de las Cortes mediante la modificación del proyecto inicial desmontó los argumentos de quienes la habían presentado como un instrumento modernizador incontaminado por el sistema franquista. En fin, esto corrobora aún más el acusado planteamiento ideológico de la reforma, y no porque en ella se promovieran explícitamente objetivos adoctrinadores (aunque los había al reconocer «la acción espiritual y moral de la Iglesia»), sino sobre todo porque la reforma se proponía abiertamente encubrir y mistificar otros problemas sociales y políticos.

Pero si la ley se despreocupaba un tanto de la correlación entre educación y desarrollo económico, no fue ese el caso de la campaña propagandística que acompañó al proceso de reforma. Como las diversas campañas (oficiales, unas; oficiosas y hasta críticas, otras) se centraron en tal dependencia, conviene que nos detengamos algo más en su revisión. Porque, como veremos, estamos una vez más ante un montaje ideológico. De entrada, es necesario dejar sentado que no existen verificaciones empíricas plausibles de la teoría del «capital humano». Es indudable que el analfabetismo generalizado dificulta, si es que no impide, el progreso económico. Pero tampoco es causa suficiente de éste un alto nivel de escolarización en la población. En España, desde luego, el crecimiento económico fue posible a pesar de que los indicadores educativos resultaran poco favorables; mientras que en otros países con un grado de cultura académica estimable se produjo un deslizamiento hacia el tercermundismo. Por otro lado, mantener un cierto ritmo en el crecimiento exige reconversiones en la cualificación del empleo, que pueden hacerse en el lugar de trabajo mismo, pero que requieren una adecuada formación de base que sólo proporciona la escuela. Ahora bien, este pre-requisito es insuficiente si una racionalidad similar no se implanta en los órdenes económico y político. Este desajuste fue el que aconteció en la España de los años setenta, en la que a una mejora de la alfabetización se le enfrentaron el «aventurerismo» económico y el bloque político. El resultado derivó en una crisis generalizada de la sociedad, con particular incidencia en la economía.

Ahora bien, esta reiteración hasta la saciedad de las propiedades económicas de la educación tuvo su sentido pleno en los años sesenta. Del mismo modo que se estableció que gracias al franquismo resultó viable un desarrollo económico cuya gestión correspondía a puros técnicos, también al mismo régimen le corres-

pondería poner en funcionamiento los mecanismos (educativos) capaces de fomentar aún más el desarrollo y de reequilibrar la alterada estructura social. De este modo se señalaba que había dos instancias fundamentales en la sociedad y que era en ellas donde se debía (y sólo en ellas se podía) intervenir.

Al vincular tan estrechamente la educación con el desarrollo económico, se originaba otra consecuencia de primer orden: las expectativas de logro escolar implicaban, en la mentalidad social, la consecución de niveles de empleo mejores. Alcanzar una determinada posición social sería, de este modo, resultado incuestionable de un previo buen rendimiento escolar el cual se obtenía en virtud del mérito individual. Emergía así uno de los elementos ideológicos más sustantivos de la reforma, que a su vez fue el de mayor repercusión en la opinión pública. Se trataba de la igualdad de oportunidades y de cuanto ella suponía de reorganización social a partir de principios individualistas. Sin necesidad de cambiar el orden político, el orden económico ni la estructura de clases, la educación reformada contendría en sí todas las posibilidades para configurar una nueva sociedad. Es como si los reformistas hubiesen lanzado un mensaje subliminal a los sectores disidentes: por fin sería posible la (por algunos deseada) revolución, pero ésta no tendría lugar en la esfera política, sino en la educativa. El éxito del reclamo propagandístico debía evaluarse por la pronta adopción en el ámbito escolar de una miríada de ideologías que en la educación hallaban el principal instrumento para el cambio (revolucionario, en muchos casos) de la sociedad.

c) Revolución silente: La igualdad de oportunidades

La reforma de 1970 presentó, entre otras virtualidades, la de convertir, si bien coyunturalmente, los conflictos políticos y económicos en una realidad accesorio y de segundo orden. Al tiempo, fue capaz de transformar el nivel educativo en un espacio autónomo del régimen político y, por lo mismo, liberado de sus intereses y contradicciones. Al hacerlo, difundió en la conciencia colectiva la firme convicción de la preeminencia de los resultados escolares sobre cualquier otra instancia social, a la hora de anticipar el destino individual y organizar la estructura social. En su habilidad para enmascarar la importancia y la responsabilidad de otras instancias sociales, la reforma contenía altas dosis de capacidad para conservar el orden político y, sobre todo, el económico y el de las clases sociales. De modo que la reforma transfería a la educación una función que en aquellos momentos ya no podían realizar las agencias específicas del régimen (la Iglesia y el Movimiento): legitimar el orden social desde nuevas bases culturales.

En primer lugar, en un contexto que reivindicaba libertades y un mayor equilibrio económico, la educación se ofrecía como mecanismo capaz de reconciliar liberalismo y autoritarismo. Sin eliminar éste, se proclamaban principios abiertamente liberales, con la intención de mostrar las posibilidades de evolución contenidas en el franquismo. Como ha demostrado M. de Puelles, la Ley General de Educación llegaría incluso a copiar, casi literalmente, textos y docu-

mentos debidos a políticas y autores de la tradición liberal española (19). Esta recuperación, sin embargo, no ponía en entredicho el núcleo sustantivo (socioeconómico y político) creado al amparo del régimen.

En segundo lugar, la reiterada proclamación de la igualdad de oportunidades como principio rector de la nueva política servía para dar mayor cohesión social, por cuanto activaba mecanismos de integración en una sociedad que, al menos culturalmente, era anómica. Los profundos desequilibrios y desigualdades eran reconocidos por los reformadores, pero trasladaban su causa y sus probables remedios al sistema escolar. No se necesitaba la intervención de factores ajenos a la escuela para superar los desajustes del orden social. Bastaba simplemente con establecer una nueva idea directriz para el funcionamiento de la educación: la valía individual, la meritocracia. Veamos su significado estructural en la estrategia de los reformadores.

La reforma educativa iba a traer consigo «en el futuro una reforma integral de la sociedad y de sus viejas estructuras», al ser aquella «una revolución pacífica y silenciosa, pero la más eficaz y profunda para conseguir una sociedad más justa y una vida cada vez más humana» (20). En consecuencia, el producto que saliese de la reforma (una sociedad más justa) no podía imputársele al régimen, sino a la capacidad individual. No sería necesario el recurso a la coacción para mantener el orden, puesto que a partir de entonces dispondría de un equilibrio regulador instalado en la conciencia individual. Por otra parte, como el viejo sistema de reproducción de las clases, la familia, era poco adecuado para el grado de desarrollado capitalista, se desplazaba a la escuela esta función, eliminando así el siempre enojoso agravio comparativo provocado por la adscripción social. La diferenciación social dejaría de atribuirse a la reproducción de las clases sociales para reducirse a un mero epifenómeno de las diferencias psicológicas escolarmente sancionadas.

Si esta operación tenía éxito —y alguno ha tenido—, la escuela se constituiría en la institución encargada de absorber y neutralizar el disenso debido a la política y a la economía. Con ello generaría nuevas y más sólidas bases de integración, al tiempo que se superpondría a los privilegios del origen este otro, derivado del mérito (pero poniendo siempre el énfasis en este último). Porque una falacia muy querida por los reformadores era que la escuela resultaba neutral y, por ende, sus resultados eran democratizadores. Como ya señalaba el *Informe Foessa* de 1970, con la mera generalización de la escuela no se conseguía automáticamente su democratización. Los condicionamientos del medio social sobre las capacidades individuales llevarían a que los resultados escolares no hicieran sino reforzar las desigualdades adscritas al origen.

Pero más decisivo es que la reforma otorgue al orden económico y al político un fundamento estrictamente psicológico. El crecimiento económico y la posi-

(19) Puellas, M. de, *Educación e ideología en la España contemporánea*. Barcelona, Labor, 1970, p. 426 y ss.

(20) MEC, *La educación en España...*, cit., pp. 7 y 11 respectivamente.

ción que en él se ocupa son fruto automático del rendimiento escolar, y la política, en definitiva, no es otra cosa que la legitimación y la sanción últimas de todo este entramado de méritos desiguales. Por tanto, la consecución del anhelado sistema democrático constituiría un efecto secundario del funcionamiento meritocrático de la educación. El énfasis individualista de la reforma buscaba erosionar y debilitar, a través de la socialización escolar, la crítica al régimen y, simultáneamente, hacer consciente la futilidad de la estrategia solidaria (lucha de clases, partidos, asociaciones) para liquidar el orden creado por el franquismo.

La reforma tenía un sentido que ahora se nos revela diáfano: ser «un ensayo de consolidación del conglomerado de intereses surgidos al socaire del franquismo, precisamente por la creación de un amplio cuadro burocrático —especialmente, los cuerpos superiores de enseñantes— que habría de convertirse en los años setenta en la élite política de la transición y en el eslabón que da continuidad al poder de los linajes políticos promovidos en el Régimen precedente. Una generalización de intereses solidarios ha sido siempre, como ya Weber analizó, un medio de probada utilidad para la transición de una a otra forma de dominación» (21).

A su vez, la reforma, reconciliada con la tradición liberal y bajo su cobertura tecnocrática, iba a ser motor eficaz de activas y exitosas empresas económicas, las cuales, al emerger en un ámbito distinto —al menos, ideológicamente— de aquél propio del capitalismo típico del franquismo, podrían más tarde rentabilizar, como efectivamente han hecho, su pretendida vitola moderna y progresista.

Amparada en estos supuestos, la reforma educativa ha tenido un indudable éxito. Primero, dentro del propio sistema escolar, cada vez más psicologizado y sólo preocupado por aspectos parciales y fragmentarios de la conducta individual, que en no pocos casos, es vista a partir de los trastornos y las dificultades que plantea y que sólo son susceptibles de ser tratados psicológicamente. Esta psicologización lleva, además, a que se soslayen los factores sociales y su incidencia en las prácticas escolares. Los agentes educativos, por su parte, se tornan cada vez más «casos» necesitados de algún tipo de tratamiento. Una tupida red de anomalías recubre los procesos de aprendizaje, desprovistos cada vez más de objetivos con significado.

La contribución de la reforma al fortalecimiento de valores y acciones individualistas ha sido igualmente notable. Y si este resultado no era muy perceptible durante la década de los setenta (por las particularidades de una época de transición), lo sería y mucho, en la de los ochenta (una vez lograda la normalización política). Por consiguiente, la disponibilidad de la sociedad para ser movilizada por las clases dirigentes es ahora mayor, por la ausencia de una vertebración basada en grupos intermedios autónomos.

La relevancia del mérito, como factor de diferenciación, ha permitido una sustancial reducción de la conflictividad social y un grado más elevado de inte-

(21) Ortega, F., «Sociología de la Educación en España: Una revisión teórica», en C. Lerena, *Educación y Sociología en España*, Madrid, Akal, 1987, p. 544.

gración, aun en aquellos sectores desplazados a posiciones marginales. Una especial intervención en la producción de esta conformidad ha supuesto el denominado «fracaso escolar». Su aparición significa, en la mayoría de los casos, una drástica reducción del nivel de aspiraciones y de logro, provocando un mayor ajuste adaptativo a las posibilidades del medio social y, sobre todo, familiar.

En fin, la interiorización de un universo cultural que gira alrededor de la vía individual contribuye a difuminar la conciencia de las desigualdades y a concebir la sociedad como un continuo de posiciones individuales (individualmente conseguidas) diferentes. De modo que allí donde el destino personal resulta ser poco favorable no surge el inconformismo o la disidencia, sino la resignación fatalista. No hay, por tanto, en estos casos conciencia de clase, y menos aún respuesta colectiva para tratar de cambiar la situación.

Estos son algunos de los resultados debidos, entre otros factores, a la vigencia de la Ley General de Educación durante dos largas décadas. No es casual que el modelo escolar diseñado por ella haya sido una de las herencias del franquismo más tardíamente modificada. Y aunque la LOGSE, aprobada en 1990, lo altere considerablemente, sin embargo, refuerza las bases meritocráticas y el principio de igualdad de oportunidades. Por lo que es previsible que sus efectos no difieran en demasía de los que hasta ahora generara la Ley General de Educación.

LA EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA.
ENTRE LA REALIDAD Y EL MITO (*)

ANTONIO VIÑAO FRAGO (**)

«Y él la alzaba, la levantaba en alto y se encontraba al lado de su cabeza, que se atrevía a tocar y a fuerza de ser levantada y puesta a la altura de su frente y de atreverse a tocarla, debió de ir aprendiendo qué era eso: Padre. Y en aquellos viajes del suelo a tan alto, debió de aprender también la distancia, y el estar arriba, ver el suelo desde arriba, mirar desde lo alto hacia la cabeza de su padre, las casas, las ramas, las paredes y movían, iban cambiando, y eso; atender a lo que cambia ver el cambio y ver mientras nos movemos, es el comienzo del mirar de verdad, del mirar que es vida.»

María Zambrano, *Delirio y destino*.

Se ha afirmado repetidas veces que, frente al fracaso en otros aspectos y niveles educativos, la implantación de la Educación General Básica, sólo por sí misma, justificaba la Ley General de Educación de 1970. No es necesario recurrir al juicio *a posteriori*. Ya en su artículo 132, en un párrafo —el 1.º— que pasaría sin modificación alguna desde el proyecto inicial a la redacción definitiva, se decía que el Gobierno, para la «ejecución de la ley», atendería «en primer lugar» a dicha «implantación... mediante planes regionales y comarcales que establezcan igualdad de oportunidades en todos los aspectos en las zonas rurales y urbanas» (1). Esta atención preferente se apreciaba, asimismo, en el Decreto de 22 de

(*) Una advertencia previa parece necesaria. Elaborar este artículo ha significado recordar y rememorar una buena parte de mi vida profesional. Durante catorce años —desde 1968 a 1982— trabajé al servicio del Ministerio de Educación y Ciencia en su administración periférica. Lo aquí relatado forma parte, pues, de hechos y procesos vividos. La visión que se proporciona ha de estar condicionada por dicha circunstancia. Estar dentro, vivir los acontecimientos es el ideal del antropólogo y del historiador-testigo; distanciarse, el del análisis científico. La evolución personal posterior me ha hecho, desde luego, contextualizar lo entonces sucedido. Contemplantarlo ya como historia. Sin embargo, no he logrado todavía desasirme —ni creo que lo consiga nunca— del recuerdo o la sensación de agobio y frustración que en mí dejaron aquellos años. Nada tiene, por ello, de extraño que esta sensación aflóre, aquí y allá, a lo largo de las páginas que siguen.

(**) Universidad de Murcia.

(1) Para la casi totalidad de los textos legales citados en este trabajo se ha utilizado la *Ley General de Educación y disposiciones complementarias* (Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, segunda edición, 1976).

agosto de 1970, que establecía el calendario para la aplicación de la reforma: durante el inmediato curso 1970-1971 se impartirían ya los cuatro primeros cursos de Educación General Básica y en el curso 1974-1975 deberían completarse sus ocho cursos. La antigua enseñanza primaria y el Bachillerato elemental, de cuatro cursos de duración, desaparecían progresivamente, para extinguirse por completo en el año académico 1973-1974.

En relación con dicho proceso, este trabajo se sitúa en la larga duración que proporcionan las reformas en el nivel primario de enseñanza durante el siglo XX en nuestro país, desde la introducción, a título de ensayo, en 1898 de la escuela graduada hasta la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990. Desde ella pretende analizar la naturaleza e implantación del nuevo nivel educativo —la Educación General Básica— configurado en 1970, así como el alcance y las consecuencias de la reforma realizada en este ámbito. Para ello será necesario, aun a riesgo de repetir lo ya conocido, recordar sus rasgos principales y qué es lo que pretendía.

LA EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA EN LA LEY DE 1970

En síntesis, la Educación General Básica constituía un nivel educativo, obligatorio y gratuito, que se extendía desde los seis a los trece años inclusive, con una primera etapa de «carácter globalizado» (art. 15.2.a), desde los seis a los diez años, y otra segunda como una «moderada diversificación de las enseñanzas por áreas de conocimiento» (art. 15.2.b). Venía así a terminar con la bifurcación, a los diez años de edad, entre los que seguían la enseñanza primaria —un 37,8 por 100 del total de los niños de trece años en 1967, por ejemplo— y los que se dirigían al Bachillerato —un 26 por 100 de esa misma edad y año—, así como el abandono escolar, que suponía adentrarse en el mundo laboral o el desempleo, del resto —un 36,2 por 100 de la edad y año citados— (2).

Con el establecimiento de este nivel educativo «único, obligatorio y gratuito para todos los españoles» se pretendía, según la exposición de motivos de la ley, acabar con dicha «discriminación» y sentar las bases de una política de «igualdad de oportunidades educativas». Su carácter «general» se insertaba en la tradición reformista de la escuela única entendida como un ciclo común e «igual» (art. 15.1) para todos los niños en edad escolar obligatoria (3). El adjetivo «básica» evocaba, por otra parte, términos tales como necesaria o indispensable a todo ciudadano, mínima o de base, en la que asentar otros conocimientos, o el de «formación integral» (art. 15.1); concepto, este último, de gran ambigüedad y utilizado desde muy contrapuestas posiciones ideológicas.

Su naturaleza última y sus objetivos hacían de este nivel algo diferente de la enseñanza primaria y del Bachillerato elemental, a los que venía a sustituir. En él debían formarse tanto los alumnos que fueran a estudiar el posterior Bachi-

(2) Ministerio de Educación y Ciencia, *La educación en España. Bases para una política educativa*. Madrid, 1969, p. 21.

(3) Ruiz Berrio, J., «El significado de la escuela única y sus manifestaciones históricas». *Revista de Educación*, 242, 1976, pp. 51-63.

lterato Unificado y Polivalente como aquellos —el resto— que debían cursar, también con carácter obligatorio y gratuito, la Formación Profesional de primer grado, con una duración máxima de dos años (arts. 2.2 y 41.2). Legalmente, que no de hecho, la Ley General de Educación estableció el periodo de edad escolar obligatorio no desde los seis hasta los trece años, con una duración total de diez años. La Educación General Básica, así pues, debía configurarse en función de ambos tipos de alumnos: aquellos que, cursando sus enseñanzas «con suficiente aprovechamiento», obtenían el título de Graduado Escolar y podían cursar el Bachillerato —y así lo harían en su mayor parte— y aquellos a los que, al no reunir dicha condición, se les entregaba un Certificado de Escolaridad y sólo podían dirigirse hasta la formación Profesional de primer grado (art. 20) o bien optar por dilatar durante dos cursos más, hasta los dieciséis años, su estancia en la misma (art. 9 de la Orden Ministerial de 25 de abril de 1975, sobre promoción de curso en la Educación General Básica y obtención del Graduado Escolar).

Precisamente por ello el párrafo 2b del artículo 15 de la ley ponía el acento sobre «las actividades de orientación en la segunda etapa de la Educación General Básica, «a fin de facilitar al alumno las ulteriores opciones de estudio y trabajo», y el párrafo 2 del artículo 127 establecía la prestación de «servicios de orientación profesional» a los alumnos de dicha etapa «por medio de la información relacionada con la situación y perspectiva de empleo». Y precisamente por ello, asimismo, entre las áreas de conocimiento de este nuevo nivel educativo se incluía, con carácter general, para todos los alumnos, «la capacitación para actividades prácticas que faciliten su incorporación a la Formación Profesional de primer grado» —art. 17— (4).

Esta dualidad de destinatarios y objetivos, esta bifurcación final —más bien enrucijada, si añadimos la salida al mercado laboral o la permanencia en la Educación General Básica—, sería el punto débil de la reforma, el virus que, en el proceso de implantación, desvirtuaría los postulados iniciales. Como concesión a la realidad, a lo posible, minaría desde dentro, desde la misma institución escolar, ese carácter común e igual —en suma, general— de la educación básica.

Esta reforma estructural implicaba, además, profundos cambios en la ordenación y regulación de los cuerpos docentes y la asignación al nuevo nivel educativo —la Educación General Básica— de alguno o algunos de ellos. La solución adoptada —la menos costosa, desde el punto de vista económico, y la más viable (5)—, la entrega del mismo al nuevo Cuerpo de Profesores de Educación General Básica, en el que se integraba el extinto Cuerpo de Magisterio Nacional, junto con el paralelo proceso de adaptación y transformación en centros de Educación General Básica de la mayoría de aquellos que impartían sólo el Bache-

(4) Al establecimiento de servicios y actividades de orientación en los centros docentes, desde una perspectiva general, se referían asimismo los artículos 9.4 y 127 de la Ley de 1970.

(5) En el curso 1969-1970 un 54,6 por 100 de la población de diez a trece años inclusive se hallaba escolarizada en la Enseñanza Primaria y el 33,5 por 100 en el Bachillerato elemental (M. Comas y J. Vives, «Evolución de la escolarización. Creencias y realidades». *Cuadernos de Pedagogía*, 28, 1977, pp. 23-27 —referencia en p. 26—).

rato elemental —secciones delegadas y filiales, colegios libres adoptados— e incluso la ocupación provisional de aulas de algún Instituto de Bachillerato para impartir las nuevas enseñanzas de la Educación General Básica provocaron entre los profesores de la segunda enseñanza un sentimiento bastante generalizado de oposición a la reforma. Dicho sentimiento, agravado por la pérdida de posiciones de estos últimos profesores en el *ranking* académico y retributivo con el ascenso de las escuelas de grado medio al nivel universitario, y el pase de su dependencia administrativa desde los rectores de Universidad a las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia, junto con el resto de los cuerpos docentes no universitarios, contaminaron en lo sucesivo cualquier debate sobre los resultados y la calidad de la enseñanza impartida, en comparación con el sistema anterior. La «egebeización» del Bachillerato elemental, según los detractores de la reforma, sería el origen de un proceso de devaluación y descenso general de la calidad de la enseñanza. Para otros, por el contrario, suponía una enseñanza de mayor calidad para un mayor número de alumnos. La noción territorial y corporativa de apropiación o pérdida de la enseñanza de determinados grupos de edad ha oscurecido un problema ya en sus inicios mal planteado. Y, como es sabido, no existen soluciones erróneas, sino cuestiones mal planteadas. Esta es una de ellas.

HACIA LA ESCOLARIZACIÓN TOTAL, OBLIGATORIA Y GRATUITA

La consecución de la plena escolarización de la población en edad escolar obligatoria, o sea, de una enseñanza básica y gratuita para el grupo de edad de seis a trece años, ha sido calificada como uno de los logros, quizá el más importante, de la Ley General de Educación. La historia de este proceso, del modo en que se llevó a cabo, merece una cierta atención.

Según diversas estimaciones, los porcentajes de escolarización de la población de seis a trece años rondaban el 90 por 100 en el momento de aprobarse la ley (6). La escolarización total, en términos estadísticos, se alcanzaría en el curso 1974-1975, justo aquel en el que se implantaba en sus ocho cursos la Educación General Básica (7). La aprobación de la ley y las medidas adoptadas para su aplicación inmediata despertaron, sin embargo, expectativas en cuanto a las modalidades y los plazos de dicha escolarización que no pudieron ser satisfechas.

Así, en cumplimiento de lo dispuesto en el ya citado párrafo 1.º del artículo 132 de la ley, el Ministerio de Educación y Ciencia emprendió ya en 1970 (e hizo pública en 1971) la planificación de las necesidades de escolarización mediante estudios de ámbito provincial que detallaban al máximo dichas necesidades por

(6) Fundación Foessa, *Estudios sociológicos sobre la situación social de España. 1975*. Madrid, Editorial Euramérica, 1976, p. 236. El capítulo sobre educación (pp. 195-344) fue elaborado por un equipo dirigido por Alonso Pérez Peñasco.

(7) *Informe que eleva al Gobierno la Comisión evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa en cumplimiento del Decreto 186/76 de 6 de febrero*. Madrid, septiembre de 1976, vol. II, p. 188, y gráfico XV, pp. 193 y 194.

comarcas, municipios y localidades. En dicha planificación se preveía no sólo la transformación de los centros (u oferta existente), tanto públicos como privados, sino también su ampliación o sustitución, según los casos, así como las nuevas construcciones a realizar (por la iniciativa pública o privada) en cada localidad, vista la oferta resultante y la previsible evolución demográfica para 1975. Con este generoso criterio —buena parte de los edificios existentes resultaban inadecuados con arreglo a los nuevos modelos o programas arquitectónicos, a los que luego aludiremos—, el número de puestos escolares necesarios duplicaba la mítica cifra del millón, hasta entonces mantenida desde las estimaciones del plan de construcciones escolares de 1956 a las del II Plan de Desarrollo de 1968 a 1971 (8). Sólo un año más tarde, en 1972, con criterios más realistas, un informe oficial en el que se sumaba el «déficit físico» (416.931 puestos), o ausencia de oferta de puestos escolares en relación, provincia por provincia, con la población de seis a trece años inclusive, y el «déficit funcional» (721.079), o exceso de alumnos por aula y locales en mal estado habilitados o provisionales, calculaba un déficit total (1.138.010 puestos) ligeramente superior a la cifra año tras año repetida, pero sensiblemente inferior a los dos millones estimados en 1971 (9). Tras esta diferencia en los cálculos se hallaba todo un proceso de frustración y freno de la euforia inicial; de devaluación, asimismo, tanto del número de puestos escolares que había que construir y del plazo temporal fijado para ello como de los modelos o tipos de edificios escolares.

En relación con este último punto, la Orden Ministerial de 4 de febrero de 1971 establecía, para los colegios de Educación General Básica, un programa de necesidades —espacios, dimensiones, usos...— de alta calidad y alto coste. Dicho programa, en cuanto a la organización pedagógica, implicaba además el abandono, como modelo único, de la estructura tradicional del aula con grupos homogéneos y enseñanza frontal, en favor de la diversificación en espacios flexibles para grupos no estáticos de diferentes dimensiones, de acuerdo con lo sugerido en las Orientaciones Pedagógicas de 1970, a las que luego haremos referencia. En la práctica, como indicó la Comisión evaluadora de la ley en su informe de 1976, «el nivel de exigencia, en cuanto a espacio del programa del año 1971, produjo una grave paralización de la construcción de nuevos centros escolares» (10). El elevado coste de tales edificios, en relación con los recursos aplicados a tal fin, hacía inviable atender las necesidades de escolarización derivadas del calendario establecido: de 3.789.135 alumnos en la enseñanza primaria en 1969-1970 se pasó a 5.361.771 en 1974-1975 en la Educación General Básica (11).

(8) Ministerio de Educación y Ciencia, *La reforma educativa en marcha. Aplicación de la ley: 1971*. Madrid, 1972, pp. 214-215. Sobre el déficit, una y otra vez estimado, del millón de puestos escolares, véase Miguel, A. de, *Manual de estructura social de España*, Madrid, Editorial Tecnos, 1974, pp. 462-471.

(9) Ministerio de Educación y Ciencia, *Informe sobre la escolarización en Enseñanza General Básica: 24 de noviembre de 1972*. Madrid, 1972, p. 29.

(10) *Informe que eleva al Gobierno... op. cit.*, vol. II, p. 245.

(11) Los datos cuantitativos de este artículo proceden, salvo indicación específica, de la información estadística proporcionada por el Ministerio de Educación. En cuanto al aspecto aquí analizado aconsejamos —para construir series históricas— el volumen de *Datos y cifras de la enseñanza en España 1984-1985* (Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, Centro de Publicaciones, 1987), que incluye

El choque con la realidad, el creciente «déficit funcional» y las limitaciones financieras no tardaron en aparecer; agravadas, en este caso, por el *boom* demográfico de los años sesenta, la crisis económica de 1973, el nivel de expectativas creado —las generosas previsiones iniciales fueron hechas públicas con todo lujo de información, propaganda y detalles en cada provincia, de tal modo que todas las localidades y los municipios conocían cuál iba a ser su esplendorosa situación en 1975 (12)— y la inicial concentración de las inversiones, con arreglo a los criterios de la citada Orden Ministerial de 1971, en los llamados «planes de urgencia» de Andalucía, Galicia, País Vasco, Canarias, Valencia, Madrid, Barcelona y Asturias, en detrimento u olvido del resto del país, así como el destino a mejoras retributivas del personal docente de buena parte de los recursos en un principio adscritos a la construcción de escuelas.

La corrección y la devaluación de los objetivos iniciales se produjeron de inmediato. Dos Órdenes Ministeriales, de 17 de septiembre de 1971 y 14 de agosto de 1975, rebajaban el programa de necesidades de los nuevos edificios escolares en dimensiones, espacios y calidad, a fin de reducir su coste. Desde un punto de vista pedagógico se regresó a la solución tradicional del aula-clase con enseñanza frontal y grupos homogéneos. Se incrementó el índice de uso de los espacios, mientras que disminuía la superficie útil por alumno desde los 4,3 m²/alumno de 1971 a los 3,9 m²/alumno de 1973 y 3,74 m²/alumno del programa de 1975. Los «planes de urgencia» fueron abandonados y se recortaron los programas de transformación y renovación de aquellos edificios (la casi totalidad) que carecían de los servicios y espacios —bibliotecas, laboratorio, sala de usos múltiples, instalaciones deportivas, sala de profesores...— considerados necesarios.

Por otra parte, a partir de 1972 se recurrió, ya sin ambages, a modos de escolarización más realistas y coyunturales mediante aulas prefabricadas o los llamados «aularios», edificios sin los citados servicios complementarios, de rápida construcción y bajo coste, que se ubicaron sobre todo en los barrios de las ciudades y en las poblaciones no importantes. También se acudió a soluciones de emergencia tales como la utilización por alumnos de Educación General Básica

la evolución del número de alumnos desde el curso 1925-1926 (hasta 1945-1946 sólo en centros públicos) al de 1984-1985, y la *Estadística de la Enseñanza en España. Niveles de Preescolar, General Básica y EE.MM.* (Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1989), que recoge series anuales desde 1977-1978 a 1986-1987, en relación con el tema y los años aquí analizados. Es también de suma utilidad consultar *La educación en España. Evolución de la década 1966-1976 y Análisis del curso 1976-1977* (Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, Secretaría General Técnica, Gabinete de Estadística, 1977, edición multicopiada).

(12) De algunas incluso pueden consultarse todavía ediciones impresas o multicopiadas ampliamente difundidas; por ejemplo, *Planificación de la Educación. Cádiz* (Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1971), *Planificación de la Educación. Galicia* (Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1970) y *Planificación de la Educación en Vizcaya, 1970-1983* (Bilbao, Ministerio de Educación y Ciencia y Diputación Provincial de Vizcaya, 1972), o bien, entre las realizadas por los equipos técnicos integrados en los Institutos de Ciencias de la Educación, la *Planificación educativa de la provincia de Valencia. Enseñanza General Básica* (Universidad de Valencia, Instituto de Ciencias de la Educación, edición multicopista, sin fecha, equipo dirigido por Juan Escámez Sánchez) y *Situación y planificación de la enseñanza en la región oeste de España. Educación General Básica Salamanca* (Universidad de Salamanca, Instituto de Ciencias de la Educación, 1974, investigación dirigida por Francisco Sánchez López).

de aulas de Preescolar o espacios destinados a otros usos —pasillos, biblioteca, laboratorio, comedor—, el doble turno, locales habilitados por el municipio o la ocupación provisional de edificios de otros niveles educativos con población escolar en declive, a consecuencia de la reforma, como los Institutos de Bachillerato. Fue a este precio, el de la evaluación del modelo inicial y el recurso a modo de escolarización provisionales o al incremento del número de alumnos por aula —en especial en los barrios dormitorio y en los colegios subvencionados a los que se exigía una media de 35 a 40 alumnos/aula—, como pudo alcanzarse en 1975, por primera vez en España, la plena escolarización de la población de seis a trece años. Es decir, mediante una baja calidad en las condiciones materiales de dicha escolarización. Todavía en 1977 estimaciones oficiales cifraban en 800.000 el número de alumnos deficientemente escolarizados y algunos años más tarde los programas anuales de construcciones escolares aún se limitaban en buena parte a ejecutar, adaptándolas a la situación existente, las previsiones para 1975 establecidas en la planificación de 1971. Habría que esperar, pues, a la década de los ochenta, en un contexto demográfico muy diferente —el máximo de alumnos, 5.640.938, en la Educación General Básica se alcanzaría en el curso 1984-1985, iniciándose a partir de este año su declive—, para que la cuestión del «déficit funcional» quedara al menos parcialmente resuelta.

Esta preferente atención a la Educación General Básica y la implantación de la gratuidad mediante subvenciones y ayudas a la construcción, la transformación y el funcionamiento de los centros privados produjeron dos cambios sustanciales en el proceso de escolarización. Uno de ellos, en el sector público, fue no ya la correlativa desatención a la Educación Preescolar, sino el hecho de que incluso aulas de este nivel educativo se destinaran, legalmente o de hecho, a alumnos de Educación General Básica. Esta política no sería corregida, en respuesta a una demanda social cada vez más insistente, hasta el período 1979-1980 a consecuencia de los planes extraordinarios de escolarización previstos en los llamados Pactos de la Moncloa en 1978 (13). El porcentaje de escolarización de los niños de cuatro y cinco años, que en el curso 1967-1968 era aproximadamente del 50 por 100 y en 1976-1977 sólo alcanzaba el 63,5 por 100, se elevó de este modo al 80,9 por 100 en 1979-1980. En el sector privado, a su vez, la política de subvenciones y las exigencias de la transformación —un mínimo de ocho unidades, uno para cada curso o grado, si se pretendía la autorización definitiva y la obtención de la subvención para su funcionamiento— forzaron la conversión de aulas de Bachillerato y Preescolar en unidades de Educación General Básica, así como la ampliación hasta dicha cifra de colegios privados con un número inferior de aulas de enseñanza primaria. Ello explica que entre los cursos 1969-1970 y 1974-1975 el total de alumnos en la enseñanza primaria o la Educación General Básica se incrementara en sólo 492.329 en los centros públicos frente al aumento de 1.080.307 en los centros privados o, si se prefiere, que el porcentaje de es-

(13) Una buena síntesis de dichos planes puede verse en «La reforma Cavero. La escolarización en el Pacto de la Moncloa», *Cuadernos de Pedagogía*, 77, 1981, pp. 79-80. Puede consultarse también el documento oficial *Planificación educativa. Programa de construcciones escolares 1979*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1980.

colarización en el sector privado y en estos niveles educativos pasara del 27,8 por 100 en 1969-1970 al 39,8 por 100 en 1974-1975.

Una corrección más tuvo lugar en la política de escolarización a finales de la década de los setenta y sobre todo en la de los ochenta. La consecución de la plena escolarización desde los seis y los trece años no sólo permitió mejorar su calidad —edificios, material, número de alumnos/aula y de alumnos/profesor...— y atender a la escolarización de la población de cuatro y cinco años, sino que, unida al cambio acaecido en el proceso migratorio, hizo también posible un replanteamiento de la política de concentraciones y comarcaciones iniciada ya en la década de los sesenta, pero llevada a sus últimos extremos en la de los setenta durante los años de aplicación de la Ley e implantación de la Educación General Básica. Esta fue otra de las prioridades que, aplicada con todo rigor, produjo la desatención del mundo rural, de las escuelas unitarias y mixtas y de las graduadas de menos de ocho unidades (14).

En dichas escuelas se hallaba matriculado en 1975, al final del proceso, el 17,5 por 100 de los alumnos de Educación General Básica; casi todas ellas en el sector público (15). Buen número de estas escuelas pervivió, pues, pese al olvido del que fueron objeto en los años posteriores a la Ley General de Educación. El objetivo prioritario —en un contexto más amplio de desatención hacia los núcleos rurales a fin de favorecer el éxodo hacia las ciudades— era la constitución de colegios de al menos ocho unidades, una para cada curso; en consecuencia, se crearon centros comarcales con transporte y comedor y se cerraron, por no rentables desde un estricto punto de vista económico, escuelas que sólo unos años más tarde hubo de abrir de nuevo por la persistencia de población escolar en las localidades que atendían y la necesidad de escolarizar a los niños de preescolar o simplemente de corregir una inflexible política de comarcaciones. Mientras tanto, estas escuelas, forzadas a desaparecer, fueron tratadas como si no existieran. Durante al menos diez años se las consideró un cáncer del sistema o un residuo arcaico; en consecuencia, recibieron escasa o nula ayuda financiera y fueron sistemáticamente olvidadas en los programas de renovación y mejora. La antítesis urbana de este fenómeno, también iniciado con anterioridad pero fortalecido en estos años, sería el desplazamiento de los colegios privados desde el centro de las ciudades hacia su periferia y la implantación del transporte escolar —con recorridos y jornadas también agotadores— en el medio urbano.

Otro de los rasgos fundamentales de la Educación General Básica era la gratuidad (16). Consecuencia necesaria de la obligatoriedad, conoció también un proceso de implantación, hoy todavía no concluido, lleno de problemas y dife-

(14) Véanse los trabajos incluidos en los epígrafes «La escuela rural en España: Crónica de una marginación», *Cuadernos de Pedagogía*, suplemento n.º 2, 1976, pp. 2-32, y «La escuela rural», *Cuadernos de Pedagogía*, 79, 1981, pp. 4-32. Uno de los primeros textos oficiales en reconocer la necesidad de mejorar las condiciones de la escolarización en las zonas rurales, modificando el criterio inicial, sería el citado en la nota anterior en relación con el programa de construcciones escolares de 1979.

(15) *Informe que eleva al Gobierno...*, *op. cit.*, vol. II, p. 195.

(16) En relación con dicha cuestión véanse los artículos incluidos en el epígrafe «Por una enseñanza gratuita», *Cuadernos de Pedagogía*, 16, 1976, pp. 2-22.

rencias. Su aplicación supuso la consolidación en este nivel educativo del sector privado de la enseñanza y el inicio del paso definitivo de sus gastos de amortización y funcionamiento a los presupuestos generales del Estado, por vía de las subvenciones primero y de los conciertos más tarde, con la llegada al poder del partido socialista y la aprobación en 1985 de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación —aunque no esté de más recordar que, como en otros casos, el sistema de conciertos había sido el previsto y no aplicado por la Ley de 1970 en sus artículos 6.2, 94.4b y 96 para los centros privados que recibieran subvenciones para la gratuidad.

Pese al incremento porcentual de las subvenciones en el presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencia —desde sólo un 1,15 por 100 en 1973 a un porcentaje entre un 13 y un 15 por 100 en los años 1977 a 1982—, la gratuidad nunca fue total y efectiva en los centros privados. Incluso desde un punto de vista legal, un buen número de centros recibía no una subvención, sino una «ayuda al precio» que les facultaba para percibir de las familias por las enseñanzas regladas una determinada cantidad mensual —entre 480 ptas. y algo más de 2.000, por ejemplo, en el curso 1984-1985, antes de implantarse el sistema de conciertos—. Los colegios, todos ellos, podían además percibir, como es lógico, el coste de los servicios complementarios no subvencionados —transporte, comedor, atención médica y psicopedagógica...— y de hecho, pese a su prohibición, un buen número exigía cuotas en concepto de reserva de plaza sin derecho a devolución.

En los centros públicos la existencia de una serie de prácticas opuestas a la gratuidad —unas ilegales y otras más o menos legalizadas o toleradas— fue puesta de manifiesto en 1976 por los redactores del *Informe* de la comisión evaluadora de la Ley General de Educación: cuotas de reserva de plaza, gastos de transporte, comedor y por actividades complementarias o extraescolares y «permanencias» o cantidades percibidas en concepto de prolongación de jornada que no desaparecerían hasta la asignación, en 1978, del complemento de dedicación exclusiva, tras la prolongada huelga de profesores de Educación General Básica durante abril y mayo de dicho año (17). Otro capítulo reseñado en dicho *Informe* —el del coste de los libros y del material escolar en progresivo y desproporcionado incremento, muchas veces innecesario o excesivo en relación con los programas y contenidos realmente enseñados o aprendidos— afectaba y sigue afectando tanto a los alumnos de los centros públicos como a los de los centros privados. La gratuidad de la enseñanza obligatoria sigue siendo, aún hoy, una de las asignaturas pendientes, nunca mejor dicho, de la política educativa.

(17) *Informe que eleva al Gobierno...*, op. cit., vol. II, pp. 218-223. Una acertada exposición de la evolución y las consecuencias de dicha huelga puede verse en Espinosa, A., «Algunos materiales para el análisis de la conflictividad docente (1978-1988)», en J. Paniagua y A. San Martín (Eds.), *Diez años de educación en España (1978-1988)*, Alzira, Diputación Provincial de Valencia y Centro de Alzira-Valencia de la UNED, 1989, pp. 363-405 (referencia específica en pp. 367-371 y Anexo 2).

ORGANIZACIÓN ESCOLAR: LÍMITES Y CONTRADICCIONES

Otro de los lugares comunes, en relación con la Ley General de Educación, ha sido la referencia a los límites impuestos por el contexto ideológico —el franquismo y los gobiernos autoritarios y tecnócratas de los años setenta— en que se gestó, aprobó y aplicó dicha ley, así como a la contrarreforma iniciada hasta 1972 —nosotros diríamos ya desde la aparición en 1969 del *Libro Blanco* o las *Bases para una política educativa en España*— con los ministerios de Julio Rodríguez y Cruz Martínez Esteruelas en los años finales del franquismo (18).

Sobre los límites ideológicos no es necesario recurrir a textos como el publicado en *Fuerza Nueva* con el título de «La ley de educación, ley de abdicación nacional educativa». Para su autor, la Ley de 1970 pretendía introducir el «evolucionismo materialista, laico y ateo» en nuestro sistema educativo por «un puñado de dólares», bajo el control de la UNESCO y el Banco Mundial (19). Las contradicciones y la oposición entre los supuestos ideológicos del franquismo en su versión autoritaria y los expresados en algunos párrafos del preámbulo y del articulado de la ley eran y son innegables (20). Sin entrar ahora en la sinceridad o índole estratégica o retórica de dichos párrafos, sí es cierto que hay dos aspectos en los que los límites y las contradicciones requieren explicación y matizaciones. Nos referimos a la organización administrativa y pedagógica de los centros públicos de Educación General Básica.

La lectura hoy, tras el Estatuto de Centros docentes de 1980 y la Ley Orgánica del Derecho a la Educación de 1985, de los artículos dedicados a la organización y gestión de tales centros en la Ley de 1970 ofrece un balance claramente negativo. Se hallan mucho más cerca de la regulación precedente —el Reglamento de Centros Estatales de Enseñanza Primaria de 1967— que de la aprobada con el primer Gobierno democrático. No sucede así en relación con la organización pedagógica. Veamos el porqué de esta diferencia.

La atención dedicada por la Ley de 1970 a la organización administrativa de los centros fue mínima: sólo un artículo, el 60, se destinaba al respecto. Dicho ar-

(18) Referencias a ambos aspectos se hallan, por ejemplo, en la «Presentación» del número extraordinario de *Cuadernos para el Diálogo* (1973) sobre la «Enseñanza básica y media en España» (pp. 92-93), con el significativo título de «¿Una reforma a la deriva?»; en los artículos incluidos bajo el epígrafe «Réquiem por una ley» en el suplemento n.º 5 de *Cuadernos de Pedagogía*, incorporado al n.º 28 (1977, pp. 22-59), y en el no menos significativo texto —por su autor— de Díez Hochleitner, R., «La reforma educativa de 1970. Su pequeña historia», en *Educación e Ilustración. Dos siglos de reformas en la enseñanza*, Madrid, Centro de Publicaciones. Ministerio de Educación y Ciencia, 1988, pp. 477-498 (referencia en la página 497).

(19) Gil de Sagredo, J., «La ley de educación, ley de abdicación nacional educativa». *Fuerza Nueva*, 279, 1972, pp. 20-27.

(20) Queda para la posteridad, como broma, sarcasmo o ironía, la «similitud» y la «literalidad» existentes entre determinados párrafos del preámbulo y el del Real Decreto de 10 de mayo de 1918 por el que se creaba el Instituto-Escuela, una de las instituciones oficiales promovidas por la Institución Libre de Enseñanza (Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología en la España contemporánea 1797-1975*, Barcelona, Editorial Labor, 1980, pp. 426-427).

título se limitaba a indicar que en todo centro de Educación General Básica habría un director, «asistido» por el claustro de profesores, y un consejo asesor en el que estarían representados los padres de los alumnos. Al director le correspondía «la orientación y ordenación de las actividades del Centro, así como la coordinación de su profesorado» y sería nombrado, entre los profesores titulares del centro, por el Ministerio de Educación y Ciencia, oídos el claustro y el consejo asesor. El procedimiento para su designación, la composición y las atribuciones de los órganos citados y las normas sobre el gobierno, la administración y el régimen docente de los centros se dejaban a posteriores disposiciones reglamentarias; decisión, esta última, que contrasta fuertemente con la regulación, por ley orgánica, de estas cuestiones en el posterior régimen democrático.

El modelo organizativo adoptado seguía, como se ha advertido, el diseñado por el Reglamento de Centros Estatales de Enseñanza Primaria de 10 de febrero de 1967: el director constituía el eje o la pieza básica de la organización docente. En realidad, él o ella eran el centro único y máximo de responsabilidad y de toma de decisiones. El claustro y el consejo asesor sólo tenían funciones de asistencia. La representación de los padres en este último organismo —la única innovación— exigía una corriente o un movimiento asociativo que sólo en aquellos años empezaba a cobrar fuerza. La Ley de 1970 olvidó incluso un órgano ya existente, creado por una Orden Ministerial de 26 de noviembre de 1962, la junta económica, en la que ya figuraba un representante de los padres de alumnos y a la que correspondía «regir y controlar» la aplicación de cualesquiera fondos recibidos por el centro docente.

La regulación reglamentaria, aprobada en plena contrarreforma educativa y en los estertores finales del franquismo, no hizo sino acentuar los rasgos no innovadores y la versión autoritaria del artículo 60 de la Ley General de Educación. La misma denominación o referencia legal del Decreto de 30 de agosto de 1974, que desarrollaba dicho artículo, era ya una clara muestra de sus propósitos. Con él se pretendía regular «el ejercicio de la función directiva en los Colegios Nacionales de Educación General Básica»; no su organización docente, sino sólo la función directiva, ya que, en definitiva, la primera se reducía o giraba en torno a la figura del director.

Confirmados y remachados el carácter meramente asistencial —de ayuda o asesoramiento— del claustro y el consejo asesor, así como la concentración en el director de las funciones decisorias, las principales cuestiones a regular eran el sistema a seguir para su designación por el Ministerio de Educación y Ciencia y los requisitos exigidos para ser nombrado director.

En cuanto al primer aspecto —el sistema de designación—, el decreto se limitaba a determinar los organismos que debían intervenir y el papel o la función de cada uno de ellos. El nombramiento correspondía a la Dirección General de Personal del Ministerio de Educación y Ciencia y la propuesta, a la Delegación Provincial del Ministerio. La Inspección Técnica de Educación debía emitir un informe y el claustro y el consejo asesor, ser oídos. ¿Cómo interpretar esta audiencia?

El hecho, a veces olvidado, es que la polisemia del término «oído», utilizado por la Ley de 1970 en su artículo 60, permitía diversas interpretaciones: unas, más restrictivas y autoritarias y otras, más participativas y democráticas. En la aplicación de dicho artículo cabía desde la expresión por el claustro y el consejo asesor de una propuesta inicial única o en terna —con indicación, o no, del número de votos, con relación de los sindicatos por orden alfabético o de preferencia— hasta, simplemente, la emisión de un juicio u opinión en relación con una persona o personas determinadas. El citado decreto de 1974 nada concretaba y la realidad osciló según el talante del ministro o director general de turno y la situación política (nada propicia, por cierto, hasta 1977 a todo procedimiento electivo por votación). De hecho, pues, lo usual fue la elaboración por el claustro y el consejo asesor de una terna ordenada alfabéticamente que aseguraba, tras el informe de la Inspección y la propuesta de la Delegación Provincial, que el candidato designado era el promovido y deseado por estos organismos.

Sería durante la transición política hacia la democracia cuando unas Instrucciones provisionales de 29 de septiembre de 1977 —prorrogadas después, año tras año, hasta el Real Decreto de 16 de junio de 1981, que desarrollaba en este punto lo dispuesto en el Estatuto de Centros Escolares de 1980— establecieran el sistema de propuesta en terna del claustro, con expresión de votos, audiencia de la asociación de padres de alumnos, informe de la Inspección Técnica de Educación y propuesta del Delegado Provincial necesariamente a favor de quien hubiere obtenido mayor número de votos, salvo la concurrencia de «razones suficientes de orden docente que justifiquen otra elección» (razones que, en todo caso, debían ser comunicadas al claustro del centro).

La segunda cuestión —la relativa a los requisitos— muestra la índole contradictoria de los supuestos ideológicos de la Ley de 1970. Uno de ellos, el establecido en el párrafo 3.º del artículo 110, era la exigencia de «una especial formación educativa». Su lectura y su análisis exigen una referencia adicional a la función directiva en los centros docentes y al Cuerpo de Directores Escolares, creado sólo tres años antes, en 1967, y que la Ley de 1970 suprimió. Sólo desde este contexto es posible comprender la contradicción y la opción efectuada.

La supresión del Cuerpo de Directores Escolares fue una de las cuestiones más controvertidas a lo largo de la discusión en las Cortes del proyecto de ley. El resultado final fue la inclusión en el artículo 110 del citado párrafo 3.º, que no figuraba ni en el proyecto inicial ni en el texto de la ponencia. Con él se pretendía acallar a quienes, oponiéndose a dicha supresión, abogaban por la profesionalización de la función directiva en los centros de Educación General Básica. Sin crear un cuerpo específico, se exigía a quienes desempeñaran tales funciones «una especial formación educativa», que nunca fue más allá de algún curso o cursillo, «y un reentrenamiento periódico que les habilitará para ejercer permanentemente las funciones directivas a que se refiere el artículo 60 en un área determinada»; fórmula transaccional que también careció de efectividad alguna.

Lo que estaba en juego, en el contexto de una política de simplificación, ordenación y reducción de los cuerpos docentes, era algo más que la supresión, o

no, de uno de dichos cuerpos. Desde supuestos tecnocráticos, la opción de la profesionalización parecía la más correcta. Casaba, además, con un cierto talante de la ley y del contexto político en el que se gestaba, pero no con su carácter autoritario. Un cuerpo directivo profesional, permanente, era no sólo un escalón jerárquico más entre la Delegación Provincial y los centros docentes y un límite, por tanto, a la autoridad y la autonomía, respectivamente, de inspectores y maestros, sino además un elemento menos manejable por la administración educativa que un director temporal, nombrado y cesado por ella. Esta fue la opción elegida; no la de la participación ni la de la profesionalización, sino la de la debilidad y la sujeción (21).

El discurso relativo a la organización pedagógica sí era, por el contrario, innovador. La discordancia entre una organización administrativa no participativa y una organización académico-docente basada en el encuentro, la codecisión y la participación se explica tanto respecto a su gestación como a su aplicación —más bien, en este caso, inaplicación—.

Comprender tal divergencia implica desechar la imagen habitual, desde fuera, de una administración educativa coherente y monolítica. Desde dentro lo que se aprecia es más bien la fragmentación y la descoordinación entre grupos que ocupan —en constante inestabilidad y competencia— parcelas o territorios determinados desde los que actúan con una relativa autonomía. El discurso pedagógico —las Orientaciones Pedagógicas para la Educación General Básica, aprobadas por Orden Ministerial de 2 de diciembre de 1970— fue elaborado por «el Gabinete de Evaluación, Métodos y Medios Audiovisuales, con la participación de numerosos profesores y expertos». Dicho Gabinete, «célula original de lo que en 1971 sería (...) la Dirección General de Ordenación Educativa» (22), guardaba escasa conexión, por su composición y sus funciones, con aquellos otros organismos en los que se elaboraba la política sobre personal docente, retribuciones, presupuestos o construcciones escolares, por ejemplo. El resultado final sería el previsible: uno de esos documentos angelicales, de manual, tan típicos del discurso pedagógico oficial, situado más allá de toda constricción o límite, del bien y del mal, en lugares en los que es difícil hallar referencias a la realidad y a situaciones o circunstancias a tener en cuenta.

Entre los «imperativos sociales» de la «nueva (...) vida y organización escolar», según dichas Orientaciones, se hallaban «la motivación, estímulo y encauzamiento del poder creador de cada miembro de la comunidad escolar, haciendo que la educación sea activa, de investigación, descubrimiento y experimentación y que cada uno de dichos miembros sea espontáneo, original y pueda comunicar obras y realizaciones nuevas» y el fomento de la «creatividad» en todas sus «unida-

(21) Sobre el origen de la figura del director escolar, en el sector público, y los debates suscitados sobre su naturaleza, sistema de elección y funciones, véase Viñao, A., *Innovación pedagógica y racionalidad científica. La escuela graduada pública en España (1898-1936)*, Madrid, Ediciones Akal, 1990.

(22) Orden Hoz, A. de la, «Innovación pedagógica en la Reforma educativa de 1970», en J. Ruiz Berrio (Ed.), *La educación en la España contemporánea. Cuestiones históricas*, Madrid, Ediciones S.M. y Sociedad Española de Pedagogía, 1985, pp. 279-288 (cita en la página 281).

des» organizativas —desde el centro y los departamentos a los pequeños grupos y al individuo—; creatividad sólo posible «cuando la actitud de todos es abierta, sin prejuicios; cuando educadores y educandos se liberan de lo estereotipado, para buscar lo nuevo, lo que se induce y descubre, más que lo que se expone» (23). La realización de tan excelentes «imperativos sociales» requería determinadas «innovaciones». Una de ellas era, en clara discordancia con la organización administrativa legalmente diseñada, la «participación de todos los miembros en el gobierno y responsabilidad del Centro, formando una comunidad educadora entre todo el personal (docente, administrativo, alumnos, padres y otros miembros de la comunidad local)».

Las contradicciones e irrealidades culminaban al diseñar la organización académica de los centros docentes. No sólo habría un consejo educativo —cuya composición era similar a la del claustro— con funciones consultivas y decisorias, sino también un departamento de orientación con un pedagogo-orientador junto al que deberían intervenir, coordinados, el médico, el psicólogo, el asistente social, los tutores y el director espiritual; departamentos por áreas de enseñanza en los que colaborarían especialistas en organización y en otros niveles educativos; equipos docentes por grupos, niveles, etapas e incluso centros diferentes; profesores, en la segunda etapa, de lengua extranjera, educación artística y educación física; tutorías; profesores coordinadores de etapa y, como guinda final, agrupaciones flexibles de alumnos para facilitar el trabajo individual en pequeño grupo, en grupo medio o coloquial y en gran grupo de hasta 50 ó 100 alumnos. Este era, en síntesis, el mundo feliz o la versión pedagógica de la generosa planificación educativa inicial que pretendía dejar resueltos en 1975 todos los problemas de escolarización del país. Este documento irreal, elaborado para un país imaginario, que trasladaba a un texto oficial lo aprendido en manuales no menos abstractos e ilusorios, queda ahí, para la posteridad, como ejemplo de ejercicio intelectual para la distracción y la ocultación. No está de más, por ello, aun a riesgo de caer en la generalización, confrontar dicho discurso con la situación real de las aulas y los centros docentes.

LA REALIDAD DE LOS CENTROS DOCENTES

Algo se ha dicho ya sobre las condiciones materiales de los centros docentes durante los años siguientes a la aprobación de la Ley de 1970. El rasgo más apreciable quizá fuera la diversidad. Junto a edificios —los pocos construidos en los primeros «planes de urgencia»— modélicos y dotados de todos los servicios

(23) Una buena muestra de acto pedagógico de «descubrimiento» se hallaba, por ejemplo, en el área de formación religiosa de la primera etapa: uno de los aspectos a «descubrir» era «lo que es la muerte cristiana, el juicio final, el cielo de los bienaventurados y el infierno de los condenados». Otro ejemplo de educación «activa» lo constituían las «actitudes litúrgicas» a cultivar: admiración, alabanza, silencio, docilidad, conversión, arrepentimiento... ¿Qué decir si, también a título de ejemplo, en el tema «España hoy», en el 6.º nivel de la segunda etapa, el único epígrafe era «Los planes de desarrollo económico-sociales»?

complementarios e instalaciones, las necesidades de escolarización obligaron a recurrir a locales provisionales (alquilados o por habilitación de otros espacios escolares como aulas), turnos dobles, un exceso de alumnos por aula, aulas prefabricadas o «aularios» de baja calidad y coste. Los viejos edificios siguieron utilizándose, pese a incumplir los requisitos exigidos para los nuevos centros docentes. Dichas necesidades y una legislación urbanística con lagunas, no aplicada o burlada, fueron causa en muchos casos de una ubicación inadecuada de las nuevas construcciones, de retrasos e insuficiencias (24). El aula, como compartimento cerrado para un grupo homogéneo de alumnos, siguió siendo, frente a otras posibilidades de agrupación, la realidad habitual. En este terreno, como en el del currículo, la organización y la metodología, toda la innovación quedó en manos de algunos profesores usualmente aislados en centros diferentes —es decir, sin poder constituir equipos estables— e integrados en movimientos de renovación pedagógica. Innovación dificultada, por otra parte, por las mismas condiciones descritas, el bajo presupuesto de funcionamiento de los centros, la organización y la distribución del profesorado —aspecto al que después aludiremos— y el contexto autoritario en que debía llevarse a cabo.

La infraestructura de los centros mejoró sensiblemente al final de la década de los setenta y, sobre todo, en la de los ochenta. La creación de aulas de Preescolar (25), la reducción del «déficit funcional», la introducción de programas de apoyo y educación compensatoria, la creación de servicios psicopedagógicos en algunos municipios, el mayor interés y la atención de estos últimos organismos hacia las cuestiones escolares, el descenso del número de alumnos por aula y profesor (26), el incremento de las dotaciones para gastos de funcionamiento de los centros, las ayudas a programas o proyectos de renovación pedagógica, un contexto ideológico y un nuevo marco legal —Estatuto de Centros de 1980 y Ley Orgánica del Derecho a la Educación de 1985— participativo y democrático y, sobre todo, la estabilización, primero, y el ligero descenso, después, del número total de alumnos a causa de la caída de la tasa de natalidad abrieron nuevas posibilidades antes negadas.

Algunas cuestiones, sin embargo, muy directamente relacionadas con la calidad de la organización escolar, sólo han sido afrontadas en fecha reciente, o se

(24) Viñao, A., «El planeamiento urbanístico-docente: Un análisis de sus necesidades y problemas». *Revista de Educación*, 264, 1980, pp. 69-80.

(25) En el curso 1984-1985 el porcentaje de escolarización de la población de cinco años alcanzaba ya prácticamente el 100 por 100 y el de la población de cuatro años, el 74,6 por 100 (Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España 1984-1985*, op. cit., p. 40).

(26) Desde el curso 1975-1976 al curso 1981-1982, por ejemplo, el número de alumnos por unidad escolar y por profesor descendió, respectivamente, en los centros públicos, de 32,5 a 29,4 y de 31,8 a 29, y en los centros no estatales, en los mismos años, de 36,4 a 35,9 y de 33,5 a 30,8, también respectivamente. Las diferencias entre ambos tipos de centros se explican fundamentalmente por la existencia, entre los primeros, de un buen número de escuelas con una baja relación alumnos/aula en las zonas rurales y en pequeños pueblos (Fundación Foessa, *Informe sociológico sobre el cambio social en España 1975-1983*, Madrid, Editorial Euramérica, vol. II, 1983, p. 188. El autor del capítulo sobre «La educación Preescolar-EGB y el Bachillerato-COU» sería Juan González-Anleo; de aquí que esta información se halle también en su libro *El sistema educativo español* —Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1985, p. 62—, si bien, tomando como última referencia el curso 1982-1983).

hallan todavía en el ámbito de los compromisos pendientes. Así, por ejemplo, la jefatura de estudios y la secretaría de los centros docentes no han tenido una dotación presupuestaria en plantilla hasta 1986, tras la aprobación de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación —y la secretaría fue creada por el Reglamento de Escuelas Graduadas de 1918—. Las tutorías, servicio o tarea cuya implantación figuraba en el artículo 127 de la Ley de 1970 y pieza clave en las Orientaciones Pedagógicas de ese mismo año y, ¡cómo no!, en la reciente LOGSE (art. 60.1), carecen de asignación o retribución específica, al igual que la coordinación de ciclos. Los servicios administrativos de los centros no poseen personal de tal índole —el artículo 58 de la LOGSE alude, en su párrafo 4.º, a la posibilidad de adscribir un administrador a los centros públicos—, con lo que dichas tareas recaen sobre los profesores. Los servicios de orientación, exigidos ya en la Ley de 1970 en sus artículos 15.2.b, 9.4 y 127, han vuelto a ser aludidos y prometidos en el párrafo 2.º del artículo 60 de la LOGSE. Por último, las tareas a realizar dentro de la hora diaria de dedicación exclusiva (establecida en 1978), a saber, las de atención a alumnos, visitas de padres, reuniones de trabajo, programación y preparación de clases, corrección de pruebas o ejercicios y actividades administrativas, exceden, con mucho (en el caso de que se les dedique la atención que precisan), del tiempo legalmente retribuido.

Uno de los aspectos fundamentales en la vida académica de los centros docentes lo constituyen la organización y la distribución de los profesores en las diferentes materias y los distintos grupos y cursos. En este punto, la Ley de 1970 pretendía introducir en la segunda etapa de Educación General Básica un nuevo sistema sin modificar los mecanismos de adscripción y traslado. En los cinco primeros cursos (en la primera etapa) se seguía el modelo de distribución tradicional en la Enseñanza Primaria, con un profesor por cada grupo y curso. En la segunda etapa, por el contrario, a los profesores se les asignaba no un grupo de alumnos, sino un área de conocimiento —Lenguaje, Ciencias sociales o Matemáticas y Ciencias de la naturaleza—. Estas fueron (una para cada uno de los tres cursos) las tres áreas básicas. Limitaciones presupuestarias impidieron —y han impedido hasta el presente— ir más allá. Ni siquiera se hicieron realidad las cinco áreas —dos profesores más por cada ciclo de segunda etapa— que proponían las Orientaciones Pedagógicas de 1970: Lengua y Ciencias sociales, Matemáticas, Ciencias y Tecnología, Lengua extranjera, Educación artística y Educación física y Deportes.

De este modo, disciplinas consideradas académicamente de menor importancia —no en la misma ley o en las Orientaciones Pedagógicas—, como la Educación física, la Tecnología, la Música o las Artes plásticas, carecieron de dotación específica en plantilla. Eran impartidas sólo en el supuesto, no habitual, de que el centro dispusiera de algún profesor más o menos especializado en ellas entre los profesores de la segunda etapa. Por otra parte, la no adscripción de los profesores a las áreas de la segunda etapa por su cualificación (títulos, cursos de especialización) impedía su continuidad y su especialización. El propósito máximo se alcanzó en la enseñanza del idioma moderno. La carencia de profesores capacitados, necesarios sobre todo en inglés, y la inexistencia de una dotación en plantilla para tal fin dificultaron la misma regularidad de

esta enseñanza. A causa del sistema de traslados y adscripción de los profesores a los centros docentes, un año podía tocar un profesor que supiera francés —al menos, algo de francés—; al siguiente, otro con conocimientos de inglés, y al siguiente, no disponer el centro de profesor cualificado en ninguno de estos dos idiomas. En consecuencia, un alumno podía aprender algo de francés en 6.º curso, un poco de inglés en 7.º y algo más en 8.º, mediante *cassettes* —si se disponía de ellos—, de cualquiera de los dos idiomas citados o, en caso contrario, ninguno de ellos. El vacío creado por la retirada por el Ministerio de Educación y Ciencia del Decreto sobre plantillas de los centros de Educación General Básica y provisión de puestos de trabajo, de 5 de diciembre de 1975, a consecuencia de la huelga y la oposición contra el mismo de buena parte del Magisterio Nacional Primario, unida a la exigencia de una representación democrática frente a la del oficial y único Sindicato Español del Magisterio y otra serie de reivindicaciones retributivas, no ha sido llenado hasta la reciente Orden de 7 de mayo de 1990, que establece la plantilla tipo de los centros de Preescolar, Educación General Básica y Educación Especial, con notables ausencias y limitaciones: la del área Expresión plástica o artística, que carece de dotación; la de Educación física, que, por ejemplo, en los colegios de menos de 17 unidades sólo cuenta con un profesor específico —lo cual se contradice, por cierto, con lo establecido para la Enseñanza Primaria y el primer ciclo de la Secundaria por la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 13 de septiembre de 1990— (27).

La inexistencia, pues, de un sistema de adscripción y plantillas acorde con la organización del profesorado exigida por la configuración de la segunda etapa de la Educación General Básica, la alta movilidad de los profesores, la provisionalidad de los primeros años de la carrera docente y el recurso masivo (durante los años de implantación de la ley y de incremento rápido del número de alumnos escolarizados) a profesores interinos y contratados a causa de la rigidez del sistema de selección y la insuficiencia de la plantilla en relación con la necesidad creciente de profesores, dificultaron todavía más la consecución de equipos docentes estables y cualificados. En estas condiciones sólo era posible la acción innovadora individual o de grupos reducidos más o menos integrados o relacionados entre sí.

(27) Sobre las enseñanzas artísticas y de expresión plástica, véanse los artículos incluidos en el epígrafe «La educación artística», *Cuadernos de Pedagogía*, 77, 1981, pp. 4-29. Sobre la educación física en general, véase Crespo Berisa, J., «Situación de la Educación Física en los niveles de Educación General Básica y Educación Preescolar», *Revista de Educación*, 282, 1987, pp. 255-265, y en cuanto a su configuración como educación psicomotriz. J. Lara Guerrero, «Educación Psicomotriz en el Ciclo Medio», *Bor-dón*, 242-243, 1982, pp. 319-333.

LA EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA ¿ENSEÑANZA PRIMARIA O BACHILLERATO?

La consecución de una plantilla para la segunda etapa por áreas de enseñanza implicaba la «bachilleratización» (28) de la Educación General Básica, es decir, una organización docente más próxima al Bachillerato que a la extinta Enseñanza Primaria. De hecho, como hemos visto, nada se hizo en tal sentido. Dicha «bachilleratización», sin embargo, sí que tuvo lugar en otros aspectos y con efectos genuinamente perversos que pusieron en cuestión todo el sistema diseñado. Veamos de qué modo.

La configuración de un nivel educativo, su consolidación como tal, guarda una estrecha relación con su naturaleza, sus objetivos y destinatarios; en especial, con su naturaleza. ¿Era la Educación General Básica una Enseñanza Primaria puesta al día, ampliada y remodelada en función de nuevos objetivos y destinatarios, o sea, en su segunda etapa, un Bachillerato para todos, el Bachillerato posible en aquel momento? Esta es la cuestión: ¿Era la Educación General Básica —hoy ya fenecida con la LOGSE y escindida entre la Enseñanza Primaria y el primer ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria— un nivel educativo de naturaleza indefinida, a caballo entre la Enseñanza Primaria y el Bachillerato, o poseía personalidad propia?

La lectura de la Ley de 1970 y de las disposiciones para su aplicación no deja lugar a dudas. Nos hallamos ante un nivel educativo con personalidad y objetivos definidos. Pero, como es sabido, una cosa es la legalidad y otra la realidad. Sobre la realidad material y organizativa de los centros docentes y las dificultades para llevar a efecto las pretensiones iniciales ya hemos dicho suficiente. Quedarán ahora otras cuestiones que afectan a la misma naturaleza académica y a los objetivos de este nivel educativo: ¿A quiénes había que formar en él?, ¿con qué fines?, ¿en qué alumno había que pensar —se pensaba, de hecho— al confeccionar los planes y programas o en la clase?, ¿a quiénes se dirigían las enseñanzas?

Una respuesta adecuada requiere echar la vista atrás. Cuando en el primer tercio del siglo xx surgen en España las escuelas graduadas y se extiende con ellas la escolarización de alumnos y alumnas de doce a catorce años, se produce de inmediato la ampliación del currículum tradicional. Nuevos destinatarios precisaban nuevos contenidos: otra dimensión, otra naturaleza y otro carácter. Había que atender a jóvenes que no cursarían el Bachillerato y cuyo destino iba a ser la fábrica, el taller, el campo, el hogar, el comercio o la oficina. Las escuelas graduadas más importantes introdujeron en su currículum, para este nuevo tipo de alumno, enseñanzas técnico-profesionales con un horario más flexible. Las materias tradicionales, por otra parte, recibían un tratamiento más práctico y uti-

(28) Utilizamos este término en contraposición y contraste a quienes habla de «egebeización» del Bachillerato o la Enseñanza Media.

litario (29). En definitiva, como decía M.^a Sánchez Arbós, el objetivo de estas escuelas no era «preparar alumnos de Bachillerato para que se limiten a recitar de memoria libros de texto», sino hacer «obreros (...) cultos» y «estudiosos» (30). La Enseñanza Primaria en sus últimos cursos no pretendía formar bachilleres, sino trabajadores cualificados. De ahí su currículum formativo y profesional, así como la coherencia entre su carácter, sus destinatarios y sus objetivos, al menos en cuanto a los propósitos.

La Ley de 1970 configuró, sin embargo, una Educación General Básica polivalente, dirigida a dos tipos de destinatarios bien diferenciados. Esta polivalencia expresada en el proyecto inicial fue ya desvirtuada en la redacción definitiva y desapareció, sin dejar rastro, en el proceso de aplicación. Según se indicaba en el artículo 41 del proyecto de ley, la Formación Profesional de primer grado tendría sólo una duración de dos a cuatro semestres. Ello implicaba la recepción previa por el alumno, en la segunda etapa de la Educación General Básica, de la formación necesaria para facilitar, mediante una enseñanza profesional corta, la incorporación al trabajo. En la redacción definitiva se estableció que la duración de la Formación Profesional no podría «ser superior a dos años en cada grado»; la de primer grado tendría un carácter terminal, en relación con la Educación General Básica, y la de segundo grado, en relación con el Bachillerato Unificado y también Polivalente. De hecho, como es sabido, las enseñanzas profesionales o tecnológicas brillaron por su ausencia tanto en la Educación General Básica como en el Bachillerato; el carácter polivalente de ambos niveles quedó ahí, en el papel, y la Formación Profesional se estructuró como una enseñanza media paralela, de cinco años de duración (dos en el primer grado, dos en el segundo y uno más de transición o pase de uno a otro grado), cuando en la propuesta inicial del *Libro Blanco* ni siquiera figuraba como un nivel educativo. De acuerdo con el mismo, «la educación en todos sus núcleos (Educación General Básica, Bachillerato y Educación Superior) será, a la vez, general y profesional». Por dicha razón, una de las «áreas esenciales» de la Educación General Básica era la de «las prácticas preprofesionales». La Formación Profesional «cursos (...) en técnicas específicas, de corta duración, a los que seguirá la formación profesional en servicio», no era sino «un puente de transición entre los estudios regulares y el empleo» (31).

La evolución posterior condicionó, como era previsible, la naturaleza y la orientación de la Educación General Básica. Perdió su carácter polivalente; áreas esenciales de la misma fueron mutiladas o devaluadas, y pasó, de hecho, a formar a los alumnos que después iban a cursar el Bachillerato, es decir, a ser pensada, estructurada y formada con la mente puesta en dichos alumnos. No importa mostrar la existencia de textos legales o documentos oficiales opuestos a tal evolución. Lo que importa es que esta mentalidad (o idea) fue difundiendo

(29) Viñao, A., *Innovación pedagógica y racionalidad científica...*, op. cit., en especial el capítulo sobre «Graduación y extensión del currículum (cuestionarios, programas, orientaciones)», pp. 96-107.

(30) Sánchez Arbós, M.^a, *Mi diario*, 1961, pp. 103-104.

(31) Ministerio de Educación y Ciencia, *La educación en España...*, op. cit., pp. 214 y 230-231.

cada vez con mayor fuerza entre profesores, padres y alumnos; no de una manera expresa, a veces ni siquiera consciente, pero efectiva y real, mucho más que cualquier disposición legal en tal sentido, que desde luego nunca existió. Una encuesta realizada en 1975 a profesores de la segunda etapa y a alumnos de 8.º de Educación General Básica de la provincia de Murcia mostraba ya la generalización de dicha idea. La percepción por los alumnos de la adecuación de las enseñanzas recibidas en relación con la triple salida Bachillerato-Formación Profesional-trabajo no dejaba lugar a dudas: un 90,4 por 100 estimó que la formación y las enseñanzas recibidas les habían sido impartidas en función de su posible acceso al Bachillerato, cuando, meses después, sólo el 55 por 100 se matricularía en este nivel educativo. A los profesores se les planteó la cuestión de otro modo. Se les preguntó si las enseñanzas que impartían estaban, a su juicio, orientadas a los alumnos que iban a cursar el Bachillerato, la Formación Profesional o a ambos niveles por igual. Que el 54,8 por 100 optara por esta última respuesta no debe llamar a engaño. Era la menos comprometida y la legal. Lo que importa es ese 40,6 por 100 que estimaba que tales enseñanzas estaban orientadas sólo a quienes se dirigían al Bachillerato, frente al 3 por 100 que consideró que se orientaban a quienes iban a cursar la Formación Profesional (32).

No es necesario, por otra parte, recurrir a encuesta alguna. La lógica interna, las fuerzas, la estructura, la inercia y las tensiones del sistema educativo llevaban implícita esta consecuencia no prevista ni querida. A la larga, el resultado final no podía ser otro que el indicado. A ello contribuían, por ejemplo, la configuración general de cada nivel educativo en función del posterior; el carácter marginal, y no académico, de la Formación Profesional, en comparación con el Bachillerato; la influencia en los profesores del juicio del que creen que van a ser objeto por aquellos otros que vayan a recibir después a sus alumnos; la natural tendencia a dirigirse, explicar y enseñar a y en función de los «mejores», dejando a un lado a los que no se acercan al canon del «buen alumno»; y un largo etcétera de aspectos relacionados con la introducción, la difusión y el reforzamiento en la Educación General Básica (en comparación con la antigua Enseñanza Primaria) de las funciones de clasificación, distribución y selección académica y social; es decir, relacionados con la «bachilleratización» de la enseñanza básica y obligatoria o, si se prefiere, con la culminación del proceso de graduación, racionalización y clasificación iniciado en la Enseñanza Primaria en las primeras décadas de este siglo.

Signo formal de esta «bachilleratización» era, ya en el proyecto inicial de la ley (art. 20), la denominación de «bachiller básico» para el que después sería el título de Graduado Escolar. No andaban descaminados los redactores de dicho proyecto. Los aspectos positivos de esa «bachilleratización» —la configuración de una segunda etapa con profesores cualificados para todas las áreas de conoci-

(32) Viñao, A., «La formación profesional como enseñanza secundaria (un análisis general a partir del "caso" murciano)», en *Formación Profesional y recursos humanos en la provincia de Murcia*, Murcia, Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad de Murcia, 1977-1978, pp. 124-125, 132-133, 140 y 143.

miento— nunca llegaron a producirse. Los negativos sí surgieron por doquier. Si la máxima calificación, aquella que otorgaba la posibilidad de acceder al Bachillerato era el graduado escolar, el objetivo de toda la Enseñanza General Básica, el deseado y perseguido, el considerado óptimo, había de ser necesariamente la preparación y consecución de dicho título y el acceso al Bachillerato. Poco importa ahora cuántos obtenían el título de Graduado Escolar —entre un 62 y un 68 por 100 desde 1974-1975 a 1983-1984, por ejemplo (33)— o cuántos accedían al Bachillerato o a la Formación Profesional o cuántos abandonaban el sistema educativo para volver, en ocasiones, a él a través de esta última (34). Lo significativo son los síntomas de esta «bachilleratización»; por ejemplo, el incremento de los alumnos repetidores, especialmente en el 6.º curso (el primero de la segunda etapa), aquel en el que la Educación General Básica dejaba de ser Enseñanza Primaria para convertirse en algo diferente, más académico y «serio»; aquel curso en el que el niño advertía que debía competir y que sería evaluado —jugado— de un modo más estricto. Evidencia de esa academización —en contra de los supuestos y las propuestas de la misma Ley de 1970 y de las Orientaciones Pedagógicas u otros documentos similares sobre enseñanzas mínimas o programas renovados— eran, asimismo, las evaluaciones negativas: los porcentajes más elevados, por orden de mayor a menor, se producían en Matemáticas, Ciencias de la naturaleza y Lengua castellana; después, en Idioma extranjero y Ciencias sociales; y los más bajos, casi irrelevantes, en Pretecnología y Educación física.

Consecuencia, además, de esta desnaturalización o «bachilleratización» de la Educación General Básica ha sido la generalización de los exámenes al modo tradicional, mediante pruebas escritas en las que lo efectivamente valorado no era la capacidad de «imaginación, observación y reflexión» o las «aptitudes para la convivencia» (art. 16 de la Ley de 1970), ni la espontaneidad, la originalidad y la creatividad (Orientaciones Pedagógicas), sino la habilidad para repetir —memorizados— los contenidos, cada vez más académicos y extensos, de libros

(33) En relación con esta cuestión, así como con el fenómeno del fracaso escolar —repetidores, abandonos—, véanse las consideraciones y la información aportadas por la Fundación Foessa, *Informe sociológico sobre el camino social en España 1975-1983*, op. cit., pp. 201-207; a partir fundamentalmente de los datos proporcionados por *Las pérdidas en el sector educativo*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, Gabinete de Estadística, 1982; y reproducimos, asimismo, en González-Anleo, J., *El sistema educativo español*, op. cit., pp. 145-151.

(34) Los estudios o análisis sobre la distribución posterior de los alumnos que cursaron 8.º de EGB son sólo aproximativos. Se basan en las estadísticas oficiales sobre el número de alumnos en dicho curso y en el primer curso del Bachillerato y de la Formación Profesional en el siguiente. Olvidan, por lo general, a los repetidores y a los que abandonan el sistema escolar, para volver a él, o pasan desde un nivel educativo a otro. Además, se refieren a un solo año académico o a periodos cortos de tiempo. El estudio más completo que conocemos, realizado a partir de encuestas *ad hoc* a todos los centros docentes de Bachillerato y Formación Profesional de una provincia, es el de Moreno Martínez, P. L., «Selección social y Enseñanza Secundaria. Murcia (1977-1978/1987-1988)», en J. Sáez y C. Pérez, *Aspectos sociales de la educación*, Murcia, Ed. Cossío, 1988, pp. 141-163. De acuerdo con el mismo, desde el curso 1977-1978 al 1987-1988 pasaron desde el 8.º de la Educación General Básica al 1.º de Bachillerato entre un 45 y un 51 por 100, según los años, y al 1.º de Formación Profesional, entre un 18 y un 31 por 100 —con evolución creciente—; repitieron curso entre un 6 y un 10 por 100 y abandonaron el sistema entre un 14 y un 25 por 100 —con evolución decreciente—.

de texto, notas de clase, fotocopias, textos multicopiados, resúmenes o fichas de trabajo. También, por otra parte, el escaso o nulo peso en la evaluación global y la decisión sobre la promoción o repetición de las enseñanzas artísticas, técnicas y de expresión corporal o musical, pese al valor y la importancia a ellas atribuido en el discurso pedagógico y en los textos oficiales. La pedagogía del movimiento y la expresión corporal, la del oído y la voz, la de la visión y la mano —en la Educación General Básica y en el Bachillerato y la Formación Profesional— siguen sin contar con especialistas y personal cualificado, salvo cuando se trata de la Educación Preescolar o de alumnos con problemas psíquicos o físicos. No deben extrañar, por ello, las deficiencias que se aprecian en la práctica de la lectura o de la expresión oral o escrita. La inflación de contenidos —desmesurados libros de texto ya desde los seis años de edad, en el primer curso, en el que las Orientaciones Pedagógicas sólo pedían una «lectura comprensiva de textos sencillos de hasta doce palabras, divididas en dos o tres frases, a cincuenta palabras por minuto», su formulación teórica y conceptual al modo académico y el fracaso escolar —evaluaciones negativas, repeticiones, abandonos en los últimos cursos— no son sino consecuencia de esta orientación exclusiva de la Educación General Básica hacia un tipo de Bachillerato —ni siquiera el unificado y polivalente, sino el tradicional—.

La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 no ha venido sino a reconocer y legalizar esta desnaturalización de la Educación General Básica. En tal contexto, las llamadas al «desarrollo de las capacidades creativas y del espíritu crítico» (art. 2.3.d de la LOGSE), en la línea de lo ya indicado por las Orientaciones Pedagógicas de 1970, hay que tomarlas por lo que son: palabras y sólo palabras. Lo primero que el alumno aprende a lo largo del sistema educativo es que, salvo en contadas ocasiones, si desea avanzar con éxito, debe mostrarse dócilmente atento y receptivo; que la originalidad y la creatividad, la lógica propia, el descubrir, no son valorados frente a la repetición, la lógica ajena y la aceptación de lo dado; que, desde luego, el espíritu crítico, en caso de tenerlo, debe guardarlo para mejores ocasiones; que ha de adoptar el punto de vista fijo —sólo hay una manera, la correcta, de contemplar una cuestión o un hecho—, no la mirada móvil y cambiante; y que, además, por si fuera poco, ha de aceptar, interiorizándolos, el etiquetado y la clasificación supuestamente objetivos y científicos a los que, quiera o no, va a ser continuamente sometido.

Las consecuencias de esta «bachilleratización» son justamente las que el pensamiento conservador achaca a la pedagogía «progresista». Tal pedagogía —de aquí el entrecomillado— sólo existe en el discurso oficial y académico. Su actitud y su permanencia derivan de su alejamiento de la realidad. Nunca será aplicada por el sistema educativo —en tal caso dejaría de serlo— más allá de la Enseñanza Preescolar y de los primeros cursos de la Primaria. Y siempre, sin llegar a poner en cuestión otros niveles posteriores. De ahí que las deficiencias en la expresión oral y escrita o en su recepción, en la capacidad de comunicación, no sean efecto de dicha pedagogía y dichos discursos, sino de una realidad, por ellos ocultada, que los contradice. Más contenidos no implican más

calidad. Mejor conseguir poco, lo básico, bien asimilado y recreado, que no mucho, disperso, repetido y, por ello, mal aprendido. La inflación de contenidos, la necesidad de etiquetar, clasificar y seleccionar, se dan aquí la mano con una evaluación más atenta a la reproducción fiel que a la recreación. Se estudia para aprobar y no para aprender o, si se prefiere, el modo de examinar y evaluar condiciona todo el proceso de aprendizaje. Frente a esta realidad, cualquier otro discurso –conservador o sólo en apariencia progresista, por su desconexión con la realidad– deviene elemento de distracción y ocultamiento, es decir, de legitimación de la realidad negada.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La implantación, en el sistema educativo español, de un nivel de enseñanza –la Educación General Básica– único, obligatorio y gratuito desde los seis a los trece años inclusive, llevada a cabo por la Ley General de Educación de 1970, debe contemplarse en el contexto de un largo proceso iniciado en España en 1898 con la introducción, a título de ensayo, de la escuela graduada, es decir, de la escuela con varios maestros y grados, con un currículum fragmentado en cursos académicos y con alumnos clasificados del modo más homogéneo posible y agrupados en clases diferentes con un solo maestro al frente. La Ley de 1970 debe ser vista como la culminación de este proceso y de la extensión, legal y de hecho, de la escolaridad obligatoria.

Conviene recordar los precedentes legales; en especial, el Estatuto del Magisterio de 1923, que extendía ya dicha obligatoriedad desde los seis a los catorce años, y sobre todo el Plan General de Enseñanza propuesto en 1936 por el *Consell de l'Escola Nova i Unificada* para Cataluña, con un nivel único, de cuatro ciclos, desde los seis a los quince años (35). O bien, como antecedente significativo de las consecuencias de la introducción de la escuela graduada y la extensión, de hecho, de la escolarización hasta los trece años de edad de grupos de población antes no escolarizados, el Proyecto de Reforma de la Segunda Enseñanza de 1930, de Elías Tormo, que admitía, en su artículo 5, el acceso al tercer curso del Bachillerato de los alumnos con más de seis años en escuelas nacionales graduadas y de trece o más años de edad, previo examen de ingreso y de las materias de los dos primeros cursos de dicho nivel educativo. Tímido intento fallido de «bachilleratización» de los últimos cursos de la Enseñanza Primaria, que preludaba el dilema de quienes hacia 1969 se enfrentaban ya a un porcentaje de escolarización de la población de seis a trece años inclusive del 93 por 100, a un Bachillerato Elemental en rápida expansión –697.000 alumnos en 1965-1966 y 1.365.000 en 1970-1971– y a un menor incremento de los últimos cursos de la Enseñanza Primaria –966.770 alumnos de doce a catorce años inclusive en 1966-1967 y 1.365.260 en 1970-1971–. La evolución previsible tendía al estancamiento de estos últimos cursos y al fuerte crecimiento del Bachillerato Elemen-

(35) Navarro, R., *L'educació a Catalunya durant la Generalitat 1931-1939*. Barcelona, Edicions 62, pp. 184-185 y 187-192.

tal. La solución adoptada fue la más coherente con dicha evolución, la menos costosa económicamente y, al menos en apariencia, la menos desigualitaria: un ciclo común de seis a trece años a cargo de los antiguos maestros de Enseñanza Primaria (ahora profesores de Educación General Básica), con una segunda etapa a medio camino, en cuanto a su organización académica, entre la Enseñanza Primaria y el Bachillerato.

Aun esto resultó excesivo. Los problemas de financiación, una aplicación acelerada —en sólo cinco años— en relación con el máximo previsto en la misma ley —diez años—, la llegada al sistema educativo de las generaciones del *boom* demográfico de los años sesenta, las limitaciones derivadas del contexto ideológico, la crisis financiera abierta en 1973, las presiones gremiales y corporativistas, las resistencias —lógicas y previsibles— al cambio o a la reforma de los grupos perjudicados en comparación con la situación precedente, la contrarreforma iniciada ya en el mismo órgano legislativo y propiciada por un clima de desánimo y frustración tras las expectativas en un principio despertadas, el mismo carácter de la reforma —un macroproyecto ministerial, que no gubernamental, más atento al cambio estructural que a la innovación y reforma de y en la escuela—, el cada vez más evidente contraste entre el discurso oficial y la realidad y la misma lógica y la dinámica interna del sistema diseñado desvirtuaron las optimistas, a veces ingenuas, propuestas iniciales.

Contradicciones y discordancias aparte —la más llamativa acaso sea la que existía entre la organización administrativa y la académica de los centros docentes—, buena parte de lo postulado, prometido o implícitamente exigido para la Ley de 1970 en relación con la Educación General Básica, no se haría realidad hasta que nuevas circunstancias políticas, demográficas y económicas, ya a finales de la década de los setenta y sobre todo en la de los ochenta, hicieran posible su consecución. Otra buena parte sigue todavía en los textos legales y documentos oficiales, recogida ahora, en 1990, por la misma Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, que paradójicamente, ha terminado; desde un punto de vista estructural, con el sistema configurado hace veinte años, en 1970.

La oposición entre ambos textos es, no obstante, más aparente que real. Como se ha advertido, la Ley de Ordenación de 1990 no ha hecho sino reconocer y legalizar el proceso de «bachilleratización» de los últimos cursos de la Enseñanza Primaria o Educación General Básica producido y reforzado por la Ley de 1970 e impuesto por la necesidad de seleccionar no mediante la bifurcación o separación de la Enseñanza Secundaria en dos o más ramas paralelas, sino a través de la aplicación de criterios académicos tradicionales dentro de un mismo nivel educativo único, común y obligatorio. Por ello, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo recientemente aprobada, pese al discurso pedagógico ya conocido y también en ella utilizado, fortalece, de hecho, la academización y la «bachilleratización», en sus aspectos negativos, de la enseñanza obligatoria. La configuración de un nivel educativo, o de varios sucesivos —como se establece en dicha ley—, de carácter común y obligatorio es la primera condición para generalizar, extender y reforzar las prácticas selectivas y los exámenes periódicos y de

promoción. Es justamente ese doble carácter, junto con la adopción de los modos de evaluación y aprendizaje del Bachillerato tradicional, el que da relevancia social y académica a las decisiones relativas a la promoción o la repetición de curso. Desde esta perspectiva, el fracaso escolar no es más que una consecuencia obligada, y no disfuncional, sino exigida por el mismo sistema, de la extensión de la obligatoriedad escolar sin modificar, salvo en el papel, los supuestos pedagógicos del proceso de aprendizaje; o sea, extendiendo a dicho proceso, desde la edad más temprana posible, el modelo selectivo y competitivo, reforzado ahora por la necesidad de etiquetar y clasificar, de separar y diferenciar. Toda la organización académica y la enseñanza se estructuran y tienen lugar en función de la decisión acerca de la promoción o la repetición, es decir, del juicio o la evaluación. Toda ella deviene así, prescriptiva y obligatoriamente, evaluación continua. ¿Conseguiremos, por fin, que el niño y el adolescente españoles sean los más examinados del mundo? ¿Se elevará con ello la calidad de la enseñanza? ¿Cómo lograrlo en un sistema en el que elevar dicha calidad implica exigir más —o sea, suspender más— e incrementar, por tanto, el fracaso escolar, justo el principal indicador de su descenso? Por último y sobre todo, ¿qué sucederá en la nueva Educación Secundaria Obligatoria con ese buen número de alumnos —no menos ni más inteligentes, simplemente diferentes— de doce a dieciséis años que no se adapta a una enseñanza académica, libresca, aburrida, de mirada fija, que, por si fuera poco, los etiqueta, quieran o no, negativamente?

E S T U D I O S

LAS ENSEÑANZAS MEDIAS EN EL SISTEMA DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

MARIANO F. ENGUITA (*)

Pocas ordenaciones de un sistema educativo habrán sido tan discutidas, criticadas y hasta vilipendiadas como la que, para España, trajo consigo la Ley General de Educación. Auspiciada por el sector tecnocrático-integrista encabezado por el Opus Dei en los últimos años de la dictadura, encontró ante sí la oposición abierta de la izquierda y de la derecha más tradicionalista, suscitando en contra suya un extraño consenso que permitiría a todos proclamar, al poco de su instauración, la idea de su fracaso. Hoy, cuando se trata ya de una ordenación en proceso de extinción, y cuando hemos tenido la ocasión de discutir durante un decenio sobre su reforma, tal vez sea posible hacer un balance más ponderado.

Aquí nos limitaremos a una parte de ese sistema, la formada por las «enseñanzas medias», que entonces quedaron configuradas, aunque no se les diera ese nombre, como el ciclo superior de la enseñanza secundaria y hoy, con la nueva reforma en ciernes, pasan, ya transformadas, a integrarse parcialmente en su primer ciclo. No obstante, puesto que eran, a la vez, el resultado de la educación básica y, en parte, la antesala de la enseñanza superior, nos veremos obligados a hacer algunas referencias a estos otros dos niveles.

UNA REFORMA AMBICIOSA

Vista en perspectiva, la Ley General de Educación aparece como una reforma radical del sistema anterior, y nada puede indicarlo mejor que su comparación con otros sistemas de la época y con la reforma que ahora se avecina. Atendiendo a lo primero, la Ley General de Educación supuso un enorme impulso en el sentido de la comprensión del sistema español. A la altura de 1970, algunos otros sistemas escolares eran comprensivos desde mucho tiempo atrás, como los de los Estados Unidos y la Unión Soviética, pero otros que

(*) Universidad Complutense.

podían tomarse como modelos lo eran desde poco antes: así, por ejemplo, Suecia había unificado los ocho primeros años de la enseñanza obligatoria (la *grundskola*) en 1965; en Inglaterra y Gales, una reforma equivalente (la *comprehensive school*) había comenzado ya en 1964, pero su aplicación se prolongaría durante toda la década de los setenta y parte de los ochenta; Italia también contaba con una *scuola media* desde 1964. Sin embargo, Francia, el país de *l'école unique*, habría de esperar hasta 1975, con la reforma Haby, para que su sistema pudiera ser calificado con propiedad de comprensivo, mientras Alemania Federal y otros países centroeuropeos mantenían (y algunos de ellos mantienen todavía hoy) un sistema fuertemente dividido a partir de los once años de edad, o sea, de los cuatro o cinco de escolaridad, limitándose las reformas al reducido ámbito de las ciudades-estado y otras experiencias aisladas. Portugal y Grecia, más parecidas entonces a nosotros por su desarrollo económico, las características de su sociedad civil y su sistema político, verían pasar todavía largos años antes de acometer una reforma a fondo.

Si comparamos aquella reforma con la que ahora se acomete en España, podríamos señalar que la Ley General de Educación hizo aumentar en cuatro años, doblándolo, el tronco común, mientras la LOGSE lo va a hacer en dos, en una cuarta parte. Tal tronco común, por cierto, lo era estrictamente, mientras hoy su ampliación se verá compensada por una diversificación interna no sólo en el tramo ampliado (catorce-dieciséis años), sino, asimismo, aunque en menor medida, en los dos años anteriores (doce-catorce). Además, la Ley General de Educación llevaba su impulso unificador hasta el Bachillerato, que pasaba de estar formado por dos ramas separadas a convertirse en único, si bien con especialización en su tercer curso; hoy, en cambio, la LOGSE subdivide el Bachillerato en cuatro (en realidad cinco) especialidades distintas. Por último, cabe señalar que la Ley de 1970 se aprobó con bastante más celeridad que la de 1990, y, si bien puede lamentarse que se hiciera sin ninguna experimentación previa, hay que poner en su haber que ésta tampoco se convirtiese, por tanto, en una tortura de ocho años.

Lo dicho no debe entenderse como una alabanza del sistema de reformar por decreto, ni como un lamento implícito por un sistema uniformista e indiferenciado. Las cifras tienen también cierto truco, pues es obvio que la expresión cuantitativa de una reforma ha de ser más espectacular cuanto más bajo sea el punto de partida. Sin embargo, resulta adecuado para dar una idea de radicalidad, en lo que a ordenación se refiere, de aquella reforma.

A pesar del oscuro contexto político español, la Ley General de Educación participaba ampliamente de los móviles, las ideas y el discurso que por todo el mundo desarrollado invadían el debate sobre la educación en aquella época. La inversión de fondos públicos (y privados, pero sobre todo públicos) en los sistemas escolares era considerada como la mejor inversión que un país podía hacer en su futuro, una idea que hoy renace, pero de distinta forma y tras un período intermedio de profundo escepticismo, al menos entre los expertos. Hoy domina la idea de invertir más y mejor en un sector de la educación, sobre todo el uni-

versitario y post-secundario en general, y en particular en sus especialidades tecnológicas, pero no necesariamente en el conjunto del sistema.

Participaba, además, de la convicción de que la igualdad de oportunidades educativas era el elemento esencial de la igualdad de oportunidades sociales, en una época en que el mercado no gozaba de gran prestigio meritocrático. «Una revolución pacífica y silenciosa, pero la más eficaz y profunda para conseguir una sociedad más justa y una vida cada vez más humana», decía la Ley en su preámbulo. Esta idea, en parte cierta y en parte (mayor) ilusoria, está presente también en la actual reforma española, pero no en las políticas educativas de otros países, particularmente los anglosajones.

Por último, se adentraba ya en el camino hacia una organización más liberal del proceso educativo, una mayor atención a las peculiaridades y los intereses de los individuos una apuesta por métodos de aprendizaje más activos, si bien en este aspecto hay que decir que fue la sociedad española, y en particular el profesorado, mucho más que la Ley, quien hizo cambiar radicalmente el panorama de las aulas en el país. Este camino también es continuado por la presente reforma, pero no es ya el que llevan las políticas educativas de otros países, ejemplo de los cuales serían, de nuevo, los anglosajones y también la vecina Francia.

UN DESARROLLO ESPECTACULAR Y UNOS EFECTOS PERVERSOS

Lo primero que hay que señalar sobre las enseñanzas medias durante el período de vigencia de la Ley General de Educación es su espectacular desarrollo. Éste puede constatarse siguiendo la evolución de las cifras de matrícula desde el año académico 1974-1975, primero de su vigencia plena en la enseñanza secundaria, hasta los últimos datos disponibles, los del curso 1987-1988. Como muestra la Tabla I, la matrícula en el Bachillerato Unificado y Polivalente y el Curso de Orientación Universitaria se multiplicó casi por dos, mientras la de los dos grados de Formación Profesional (tomados conjuntamente) lo hizo por más de tres. En conjunto, el total de los matriculados en las enseñanzas medias se dobló holgadamente.

TABLA I

Evolución de la matrícula en BUP y FP (1976-1988)

Curso	BUP y COU	FP	Total
1974-1975	792.179	233.915	1.026.094
1975-1976	818.403	305.254	1.123.657
1976-1977	844.258	359.044	1.203.302
1977-1978	877.516	457.812	1.335.328
1978-1979	999.479	455.943	1.455.422
1979-1980	1.055.788	515.119	1.570.907
1980-1981	1.091.197	558.808	1.650.005
1981-1982	1.124.329	619.090	1.743.419

TABLA I (Continuación)

Curso	BUP y COU	FP	Total
1982-1983	1.117.600	650.770	1.768.370
1983-1984	1.142.308	695.180	1.837.488
1984-1985	1.182.154	726.000	1.908.154
1985-1986	1.238.874	738.340	1.977.214
1986-1987	1.278.206	751.995	2.030.201
1987-1988	1.374.730	759.796	2.134.526

Fuente: Datos del Ministerio de Educación y Ciencia y elaboración propia.

Este crecimiento se explica en parte, pero sólo en parte, por el incremento de la población española. Así, por ejemplo, la tasa de estudiantes de Bachillerato pasó de 220 por cada diez mil en el curso 1974-1975 a 276 en 1979-1980, 306 en 1984-1985 y 351 en 1987-1988. La tasa de escolarización en Formación Profesional ascendía, mientras tanto, de 65 en el curso 1974-1975 a 138 en 1979-1980, 188 en 1984-1985 y 194 en 1987-1988. La tasa para el conjunto de las enseñanzas medias pasaría, en los cursos de referencia, de 220 a 276, 306 y 351.

Sin embargo, es más que dudoso que las proporciones entre las dos ramas fueran las esperadas, las deseadas o, simplemente, las más convenientes. Desde el principio, la matrícula en Bachillerato dobló a la de Formación Profesional, una situación que se ha mantenido en lo esencial a pesar del crecimiento más rápido de ésta. Si tenemos en cuenta que la Formación Profesional, en contra de su fácil asimilación a lo «manual», no es un conjunto de especialidades industriales, sino también administrativas y de servicios, y que el Bachillerato no fue concebido en ningún momento con carácter terminal, sino como la antesala de los estudios universitarios, carece de sentido, desde el punto de vista de la composición de la fuerza de trabajo, un reparto en el que, de cada tres jóvenes escolarizados, uno acuda a la primera y dos a la segunda.

Por otra parte, si la enorme proporción de los matriculados en el Bachillerato se considera en función de la Universidad (a la que sólo accederán uno de cada dos, y al principio del período observado aún menos), resulta un enorme despilfarro de esfuerzo personal y dinero público embarcar a la mitad de ellos en un camino que pronto se verá truncado y que carece de valor profesional, con el corolario de privarles de una capacitación profesional en el momento más indicado para adquirirla, sus últimos años en el sistema escolar. Finalmente, si la Formación Profesional había de ser tan sólo el «basurero» del sistema, sus dimensiones serían, en ese caso, demasiado grandes.

Una peculiar combinación de circunstancias había condenado de antemano al sistema en su tramo intermedio. Por un lado, el fracaso de un tercio de la población escolar al finalizar la Educación General Básica lo obligaba, legislación en mano, a optar por la Formación Profesional, con lo cual ésta ya nació con el es-

tigma de ser el sino de los excluidos. Por otro, el diseño de las especialidades fue rudimentario, y en todo caso configuraban un abanico casi impermeable a las indicaciones del mercado de trabajo y altamente resistente a cualquier cambio o actualización. Pero, sobre todo, la incorporación del currículum del Bachillerato en miniatura al plan de estudios de la Formación Profesional de Primer Grado impediría que tomase un carácter verdaderamente profesionalizante, significaría un desengaño para una buena parte de alumnos que venían huyendo del academicismo de la Educación General Básica y consagraría a la Formación Profesional de primer grado, no como un sistema de salida o transición hacia el mercado de trabajo, sino como una enseñanza paralela, pero de segundo orden. Esta imagen se extendió tanto entre el público como entre los docentes y los empleadores, y, en tales circunstancias, lo menos que puede decirse es que los miles de alumnos y familias que optaron por el Bachillerato, aun conscientes de que no iría seguido del acceso a la Universidad, no se engañaban al elegir entre dos ramas de valor simbólico tan distinto.

En el mal llamado mecanismo de la «doble titulación» (en realidad, titulación para unos, los *graduados*, y mera acreditación de paso para otros, los *certificados*) estaba ya inevitablemente inscrita la doble y desigual valoración de las dos grandes ramas de las enseñanzas medias. Al optar masivamente por la rama académica, el público español hizo lo mismo que el de otros países en los que el sistema se resistía a su unificación o las ofertas en presencia eran de valor muy dispar: subvertir las proporciones. De la quema sólo se salvó la Formación Profesional de segundo grado, minoritaria, más especializada, con un público procedente más o menos por mitades del primer grado y del Bachillerato y, ésta sí, sirviendo relativamente bien a necesidades reales de técnicos intermedios en el mercado de trabajo. Pero ésta seguía aún sin ser una salida cuantitativamente suficiente y cualitativamente lo bastante atractiva para la mayoría de los egresados del Bachillerato.

LAS DESIGUALDADES SOCIALES ANTE LAS ENSEÑANZAS MEDIAS

Tal desigualdad de valor entre las dos ramas se expresaría también en la desigualdad social de sus respectivos públicos. Sin embargo, no todas las desigualdades han jugado por igual. Si pensamos separadamente en las desigualdades de género, de clase (incluidas las diferencias debidas a la propiedad, la autoridad y la cualificación) y étnicas, su suerte ha sido muy distinta. Al igual que con otras reformas en otros países, las desigualdades de género han tendido a desaparecer como diferencias cuantitativas aunque se han mantenido como diferencias cualitativas, las desigualdades de clase se han mitigado muy poco y las desigualdades étnicas se han mantenido o reforzado (nos referimos, claro está, sólo a las desigualdades en el acceso a la educación).

Aunque, por su mismo discurso y por la problemática dominante en la escena política durante los setenta y los ochenta, los resultados del sistema de la Ley General de Educación en relación con la igualdad de oportunidades son juzgados habitualmente en relación con las desigualdades de clase, es preciso

no olvidar que la vocación de la reforma era universalista y que, al mismo tiempo que la prolongación del tronco común prometía mejor suerte a las clases sociales desaventajadas, el impulso de la coeducación (la educación igual y común, que otros pueden preferir llamar «escuela mixta» para señalar que no ha perdido su sesgo masculino, aunque dudo personalmente que esta expresión sea mejor) prometía otro tanto a las mujeres, y otras medidas, entre ellas las simplemente encaminadas a la escolarización universal u otras como las «escuelas-puente», hacían lo propio para las minorías étnicas (concretamente, para la importante minoría gitana).

Las mujeres, efectivamente, superaron tanto las barreras generales como la barrera particular impuesta por una enseñanza a medida de los varones y de las peculiares pautas de éstos en la transición a la vida adulta. Ya a comienzos de la década de los setenta eran algo más de la mitad de la matrícula de Bachillerato. También eran, al mismo tiempo, una exigua minoría en la Formación Profesional, pero su peso en ésta aumentaría sin cesar hasta el día de hoy: 5,1 por 100 en el curso 1970-1971, 28,8 en 1975-1976, 37,9 en 1980-1981, 42,2 en 1985-1986, 44,8 en 1987-1988. Con su peso creciente en la Formación Profesional pasaron de ser minoría a ser mayoría (aunque por poco) en el conjunto de las enseñanzas medias (50,2 por 100 en 1987-1988), y su mayoría en el Bachillerato (53,2 por 100) las ha llevado a serlo también en la Universidad (54,3 por 100; como no volveremos sobre esto, conviene señalar, para no inducir a error, que tal mayoría se debe a su fuerte presencia en las Escuelas Universitarias no técnicas y es compatible, en general, con su concentración en ciertas carreras).

TABLA II

Distribución de los alumnos por sexo, especialidades y grados en la Formación Profesional (1987-1988)

Especialidad	Todos, cifras absolutas			Porcentaje de mujeres		
	Total	FP-I	FP-II	Total	FP-I	FP-II
Administrativo y Comercial .	292.122	160.555	131.567	63,6	63,0	64,3
Agraria	12.669	7.111	5.558	29,1	23,4	36,2
Artes Gráficas	3.923	2.041	1.882	28,1	21,4	35,5
Automoción	54.246	36.129	18.117	10,8	11,0	10,5
Construcción y Obras	1.883	988	885	13,8	13,2	14,5
Delineación	29.579	14.449	15.130	29,0	31,5	26,6
Eléctrica	166.814	95.344	71.470	10,6	11,0	10,0
Hogar	21.761	12.020	9.741	89,9	88,5	91,7
Hostelería y Turismo	7.893	5.169	2.724	42,7	39,8	48,3
Imagen y Sonido	4.825	2.673	2.152	26,4	27,2	25,4
Madera	5.048	3.635	1.413	11,3	11,3	11,2
Marítimo-Pesquera	2.633	1.367	1.266	15,3	19,5	10,9
Metal	38.867	23.027	15.840	8,6	9,3	7,5

TABLA II (Continuación)

Especialidad	Todos, cifras absolutas			Porcentaje de mujeres		
	Total	FP-I	FP-II	Total	FP-I	FP-II
Minería	3.195	3.143	52	29,2	29,3	26,9
Moda y Confección	3.795	2.567	1.228	89,8	90,7	87,09
Peluquería y Estética	33.454	26.320	7.134	86,3	86,3	86,3
Piel	936	527	409	40,6	39,7	41,8
Química	8.323	3.777	4.546	48,5	44,1	52,2
Sanitaria	55.521	33.143	22.378	77,7	78,2	76,9
Textil	648	358	326	36,3	27,4	46,0
Vidrio y Cerámica	92	92	-	57,6	57,6	-
Otras	3.292	3.183	109	27,3	26,7	45,0
Todas las especialidades	759.796	436.061	313.045			

Fuente: CIDE (1991).

Dentro tanto del Bachillerato como de la Formación Profesional, sin embargo, alumnos y alumnas se distribuyen de manera desigual entre las distintas especialidades, siguiendo para ello pautas claramente acordes con los estereotipos sociales sobre qué actividades deben considerarse «femeninas» o «masculinas». Así, en el curso de 1985-1986, el 46 por 100 de las alumnas de tercer curso de Bachillerato Unificado y Polivalente (frente al 34 por 100 de los varones) y el 53 por 100 de las del Curso de Orientación Universitaria (frente al 39 por 100) elegían la «opción A», o sea, «letras», en vez de «ciencias» (CIDE, 1988). Pero la segregación por sexos era todavía más pronunciada en la Formación Profesional, como muestra la Tabla II. Si adjudicamos a las mujeres aquellas especialidades en que las suponen más de dos tercios de la matrícula y a los varones aquellas en las que ellos son más de tres cuartos (para compensar aproximadamente la diferencia global entre ambos sexos), resultan ser especialidades femeninas la Administrativa y Comercial, Hogar, Moda y Confección, Peluquería y Estética y Sanitaria; masculinas son, por el contrario, Automoción, Construcción y Obras, Electricidad y Electrónica, Madera, Marítimo-Pesquera y Metal. Todo, en fin, como era de esperar.

El efecto de la participación del subsistema de enseñanzas medias sobre las oportunidades de las distintas clases sociales fue sensiblemente menos igualitario, incluso en los simples términos del acceso a cada una de las ramas y sin necesidad de adentrarse en sus especialidades. La Tabla III muestra las tasas de escolarización de cinco grandes clases sociales en el Bachillerato Unificado y Polivalente, Curso de Orientación Universitaria y Formación Profesional, según el censo de 1981. Puede observarse que las probabilidades de acceder a los estudios secundarios académicos son muy superiores para las que en ella se denominan «clases medias funcionales supraordinarias» (directivos y profesionales, más o menos: véase el pie de la tabla), comparativamente altas para las «clases medias

funcionales subordinadas» (empleados) y la clase capitalista y bajas para las «clases medias patrimoniales» (la pequeña burguesía tradicional) y, sobre todo, para la clase obrera. En sentido inverso se atribuyen las oportunidades de acceder a la Formación Profesional, aunque la diferencia presenta menos fuerza (pero presentaría tanta o más si consideráramos también a los no escolarizados). Hay que hacer notar, asimismo, que en el Bachillerato las ventajas o desventajas de clase aumentan con la edad, mientras que en la Formación Profesional disminuyen, lo cual probablemente deba interpretarse como efecto del mayor abandono de los alumnos procedentes de las clases más desfavorecidas.

TABLA III

Tasas de escolarización en Bachillerato Unificado y Polivalente, Curso de Orientación Universitaria y Formación Profesional por edad y clase social (1981)

Bachillerato Unificado y Polivalente y Curso de Orientación Universitaria						
Edad	Total	Cap.	CMP	CMFS	CMFs	Obr.
14	27,2	37,9	23,3	56,3	41,2	18,1
15	39,0	58,3	35,5	77,7	58,9	25,0
16	37,5	57,5	33,3	79,3	58,2	23,4
17	34,6	54,9	30,9	77,3	54,4	20,4
Total	34,5	52,0	30,7	72,4	53,1	21,7
Formación Profesional						
Edad	Total	Cap.	CMP	CMFS	CMFs	Obr.
14	9,5	6,3	8,0	3,5	8,7	11,7
15	16,6	12,6	14,1	7,6	16,2	19,9
16	15,2	12,8	13,6	8,2	16,4	17,1
Total	13,7	10,5	11,9	6,4	13,7	16,2

Cap. (capitalista): Empresarios con asalariados.

CMP (clases medias patrimoniales): empresarios sin asalariados y miembros de cooperativas.

CMFS (clases medias funcionales, supraordinarias): profesionales y técnicos por cuenta propia, directores de explotaciones agrarias, directores de empresas no agrarias y de la Administración pública, profesionales y técnicos por cuenta ajena, jefes de departamentos de empresas no agrarias y de la Administración pública.

CMFs (clases medias funcionales, subordinadas): resto del personal administrativo y comercial, contra-maestres y capataces no agrarios y profesionales de las fuerzas armadas.

Obr. (clase obrera): resto de trabajadores agrarios, resto del personal de los servicios, operarios especializados no agrarios y operarios no especializados agrarios.

Fuente: CIDE (1992).

Merece la pena señalar que la clase social con una posición más neta de ventaja no es la capitalista, sino, y con mucho, la clase media que podríamos llamar «profesional-directiva». Incluso los estratos bajos de la clase media asalariada se benefician más de la escuela que los capitalistas y, sobre todo, que la pequeña burguesía tradicional. Esto viene a confirmar que la escuela no es tanto un instrumento indiferenciado en la reproducción de las clases sociales como el instrumento privilegiado de la gestación y la reprocción de las nuevas clases medias, en particular de sus estratos superiores.

En lo que concierne a los grupos étnicos, concretamente a los gitanos, podemos ser lamentablemente breves. Aunque no existen cifras fidedignas sobre su nivel de escolarización (ni siquiera, propiamente, sobre su dimensión demográfica), es un hecho ampliamente constatado que no llegan a las enseñanzas medias: pueden hacerlo algunos individuos, pero representan una cantidad absolutamente despreciable en términos agregados. Para ser exactos, ni siquiera llegan apenas a la segunda etapa de la Educación General Básica, donde puede estimarse que su tasa de escolarización ronda un triste uno por 100.

Podemos atribuir parcialmente estas diferencias sociales (grupales) en las oportunidades escolares a características individuales creadas o propiciadas por otras relaciones, instituciones y procesos sociales sobre los cuales la escuela tiene poca o ninguna influencia. Sin embargo, no cabe dudar que también obedecen (la discusión versaría tan sólo sobre el grado) a las características de la escuela misma. Que el contenido, la forma, la organización y el contexto de la escolarización no son neutrales ante los distintos grupos sociales es ya un lugar común: son más favorables a los hombres que a las mujeres, a la clase media que a la clase obrera, a la ciudad que al campo, a las familias con un nivel de escolarización ya elevado que a las que carecen de él, a la cultura dominante que a las minorías étnicas. Sólo esto permite explicar la diferente suerte corrida por los distintos tipos de fuentes de desigualdad ante la unificación y democratización del sistema escolar que, en todo caso, supuso la Ley General de Educación. No es casual que las desigualdades de género hayan resultado sensiblemente reducidas (en sentido cuantitativo) mientras las de clase apenas han sido mitigadas y las étnicas permanecen imperturbables o, en términos relativos, se agravan. Las mujeres son encaminadas a papeles sociales distintos de aquellos de los varones, pero se crían en la misma cultura familiar que éstos (dentro de una misma clase y una misma etnia). Las diferencias de clase y étnicas, por el contrario, dividen radicalmente a las familias de distintos medios sociales, aunque en conjunto formen un continuo soldado como tal por la existencia de posiciones intermedias, ambiguas o mixtas.

La Ley General de Educación no hizo nada por suprimir, ni reducir siquiera, estos sesgos y distancias. La Educación General Básica y el Bachillerato fueron dotados de un contenido neta y exclusivamente académica, y hasta la Formación Profesional, sobre todo la de primer grado, hubo de hacer sitio para albergar la herencia directa del *trivium* y el *quadrivium*. Los escasos intentos de abrir la enseñanza a otros aspectos de la realidad social, como las llamadas «Enseñanzas y Actividades Técnico-Profesionales» del Bachillerato Unificado y Polivalente,

fueron pronto absorbidos y desvirtuados por la dinámica academicista. Todo esto no podía sino suscitar desinterés, alejamiento, rechazo y, en última instancia, fracaso escolar en los sectores que, por una razón u otra, se sentían menos identificados con el contenido de la cultura escolar y menos proclives a dar por buena y aceptar la promesa de ventajas sociales a cambio de la aceptación de sus reglas. A partir de la adolescencia, la visión del propio futuro se incorpora a la cadena de las causas, y junto a las capacidades personales hay que tener en cuenta los muy diversos intereses individuales, las actitudes ante la cultura escolar, las expectativas sociales y los horizontes laborales. Un tratamiento sesgadamente homogéneo (que es algo muy distinto de un tratamiento equidistantemente homogéneo, o equivalentemente heterogéneo) puede ser la manera más segura de mantener y profundizar las desigualdades de partida.

LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA DEL SISTEMA

Esta falta de neutralidad de la enseñanza ante las distintas categorías y grupos sociales, junto con el *síndrome de Gauss* (un tercio bueno, un tercio malo y un tercio regular) que suele afectar a toda persona a la que se encomienda la tarea de evaluar a los individuos, incluidos los docentes, es la única explicación plausible de la regularidad del fracaso escolar masivo en un sistema escolar en el que casi nadie ha discutido, y nadie ha fundamentado, qué es lo que necesitan aprender (distinto de qué es lo que pueden o lo que están dispuestos a aprender) los alumnos a edades determinadas. Desde la puesta en marcha de la Ley General de Educación, ha resultado pasmosa la regularidad con que, durante decenio y medio, un tercio del alumnado de la Educación General Básica ha visto sancionado su proceso de aprendizaje con el certificado de escolaridad. Entre 1970-1971 y 1984-1985 hubieron de conformarse con él los siguientes porcentajes de alumnos: 32,0, 34,9, 36,0, 34,9, 37,3, 37,6, 34,5, 33,5, 31,9 y 32,0. Sólo en el curso siguiente empezó a descender de manera sensible y continuada, hasta situarse en el 23,2 por 100 del curso 1987-1988.

Pero la segunda etapa de la Educación General Básica, y la titulación final de la misma, eran sólo la primera parte de un largo proceso de criba. De cada cien alumnos que terminaron la primera promoción de la Educación General Básica (la única que hizo su camino en solitario, sin que la adición de los repetidores planteara problemas de cálculo), catorce abandonaron el sistema escolar y ochenta y seis se incorporaron a las enseñanzas medias, pero sólo veintidós o veintitrés terminaron alguna de sus dos ramas en tiempo y forma (ocho la Formación Profesional de primer grado y dieciséis el Bachillerato Unificado y Polivalente) (Enguita, 1983).

Cada curso de las enseñanzas medias, trátese del Bachillerato Unificado y Polivalente y el Curso de Orientación Universitaria o de la Formación Profesional en cualquiera de sus grados, da algún disgusto en forma de suspenso a una elevada proporción del alumnado (entre dos y tres quintos del total) y niega la promoción a uno de cada cinco alumnos. La Tabla IV lo muestra a través de los porcentajes de alumnos de cada curso que aprueban todas y que promocionan,

en el año académico 1987-1988. Ni siquiera son necesarias tales cifras para cualquiera que haya presenciado la patética y nada infrecuente imagen de esos centros, generalmente de la periferia de las grandes ciudades y de Formación Profesional, que al comenzar el segundo trimestre de cada curso apenas logran retener a la mitad del alumnado.

TABLA IV

Alumnos que aprueban todas las asignaturas y alumnos que promocionan, en porcentajes (1987-1988)

	Apr.	Pro.
Primero de BUP	56	79 (1)
Segundo de BUP	56	80
Tercero de BUP	60	85
Total BUP	57	81
COU	72	72 (2)
Total BUP y COU	60	79
Primero de FP-I	33	— (3)
Segundo de FP-I	53	53
Total de FP-I	42	79
Primero de FP-II Régimen General	58	79 (4)
Segundo de FP-II Régimen General	81	81
Total de FP-II Régimen General	69	80
Primero de FO-II Régimen Enseñanzas Especializadas	42	68
Segundo de FP-II Régimen Enseñanzas Especializadas	47	72
Tercero de FP-II Régimen Enseñanzas Especializadas	70	70
Total de FP-II Régimen Enseñanzas Especializadas	52	70

(1) Los alumnos de Bachillerato Unificado y Polivalente pueden promocionar una o dos asignaturas pendientes.

(2) Los alumnos de Curso de Orientación Universitaria deben aprobar todas las asignaturas para promocionar.

(3) La promoción es automática de primer a segundo curso de Formación Profesional de primer grado.

(4) Se puede promocionar con una o dos asignaturas pendientes en Formación Profesional de segundo grado.

Fuente: SITE (1988) y CIDE (1991).

Resulta mucho más difícil estimar la eficacia (externa) del sistema, es decir, su adecuación a las necesidades y posibilidades del mundo del trabajo y su validez como base para estudios de grado superior. A este respecto no sería nada di-

ficil dibujar el más negro panorama, pero lo que se impone en este caso es más bien la necesidad de moderarlo. La generalidad de las encuestas específicamente dirigidas a los jóvenes llevan a tres de cada cuatro de éstos a contestar que sus estudios guardan poca o ninguna relación con las necesidades de su empleo (véase Enguita, 1990), pero por lo general no permiten distinguir a los egresados de las enseñanzas medias. Sólo las encuestas dirigidas a los titulados de Formación Profesional de segundo grado arrojan un balance más optimista, con la mitad aproximada de los encuestados mostrándose satisfechos, pero ya se ha aludido a la peculiaridad y el carácter minoritario de esta parcela del sistema. No obstante, hay que decir que este tipo de encuestas se prestan especialmente a respuestas negativas cuyo significado real es virtualmente imposible desentrañar.

Nada indica, por otra parte, que la configuración de las especialidades de la Formación Profesional haya sido resultado de una prospectiva adecuada sobre el empleo ni de una planificación educativa con una base mínima. El peso de las especialidades no guarda proporción alguna con el de las actividades económicas correspondientes en el mercado de trabajo, pero en todo caso no disponemos de indicadores adecuados para pronunciarnos en un sentido o en otro (véase Enguita, 1990). No obstante, en general todo parece indicar que la oferta de especialidades ha evolucionado al albur de su demanda por los estudiantes, pero es bien sabido que los deseos de éstos se mueven en gran parte por modas e impresiones infundadas, a falta de un sistema adecuado de información sobre el mercado de trabajo y de orientación escolar y profesional. A todo ello hay que añadir, además, la inercia inherente a la existencia de una plantilla de enseñantes especializados, sobre todo si se trata de funcionarios, y la resistencia al cambio y la adaptación que presente cualquier aparato, sobre todo si es público o si, aun siendo privado, se financia con fondos públicos.

En cuanto al acceso a estudios superiores, ya se ha dicho que sólo tiene lugar para la mitad de los estudiantes de Bachillerato, y debemos añadir ahora que parece ser un tercio de los alumnos que terminan (no que empiezan) Formación Profesional de primer grado la proporción que accede a Formación Profesional de segundo grado y un exiguo 4 por 100 el que accede a estudios superiores, largos o cortos (Zárraga, 1985). Si hacemos caso al profesorado universitario, la generalidad de los alumnos que llegan a los estudios superiores está insuficientemente preparada, pero probablemente no debemos hacerlo en mayor medida que al profesorado de las enseñanzas medias cuando afirma otro tanto del alumnado procedente de la Educación General Básica o al de ésta cuando echa la culpa al de preescolar o a las familias.

UNA LECCIÓN A APRENDER

Si hubiera que resumir en una palabra la problemática del subsistema de enseñanzas medias generado por la Ley General de Educación, sería la que califica su carácter *dual*. Nació marcado por la doble titulación al final de la Educación General Básica (y otras dicotomías asociadas, como que el Bachillerato fuera de acceso restringido y la Formación Profesional de acceso libre, aquél de pago y

ésta, gratuita), y cada una de sus dos partes se vio definida y se desarrolló por oposición a la otra. El Bachillerato era *académico*, la Formación Profesional *profesionalizadora*; aquél, propedéutico; ésta, terminal; el primero símbolo de éxito en los estudios, la segunda de fracaso escolar; uno la «rama noble» de las enseñanzas medias, la otra el «basurero», etc., por no hablar ya de las no menos duales imágenes asociadas de orden y desorden, buenos y malos alumnos, actitudes pro y antiescuela, etc.

Puesto que la Formación Profesional se ocupaba de la salida del sistema, el Bachillerato no podía hacerlo sino de la futura permanencia en el mismo. La parte académica del currículum de la Formación Profesional (que por otra parte nunca debió irrumpir ahí) era degradada para uso de los ya excluidos, mientras los atisbos de proyección hacia el mundo del trabajo en el Bachillerato (las EATP) eran absorbidas y reducidas al denominador común. Un sistema así dividido no puede subsistir sino forzando al público a llevar sus decisiones más allá de sus deseos. La única huida posible del academicismo unilateral del Bachillerato (y de la Educación General Básica) era el recurso a la Formación Profesional, y la sola manera de evitar ir a parar al poco prometedor callejón de ésta era la permanencia en el Bachillerato.

El público se veía forzado, como si dijéramos, a elegir entre doble y nada, sin poder contar con la opción intermedia, pues acudir a la Formación Profesional tras obtener el título de Graduado Escolar se presentaba como ir a hacer compañía a los «fracasados», y renunciar a la Universidad tras terminar el Bachillerato Unificado y Polivalente o el Curso de Orientación Universitaria equivalía tirar por la borda tres o cuatro años de esfuerzo. A falta de una Formación Profesional de primer grado más eficaz y más prestigiosa, o cuando menos no tan estigmatizada, muchos alumnos que podrían haber optado por ella como una vía más rápida hacia la profesionalización sin duda se agarraron sin demasiadas ganas al Bachillerato, como mal menor. Y, careciendo éste de carácter terminal y siendo la Formación Profesional de segundo grado una salida minoritaria y, a pesar de su comparativamente buena aceptación en el mercado de trabajo, contaminada para una parte de la opinión pública por el estigma del primer grado, otros muchos se vieron en la tesitura de llamar sin demasiada convicción a unos estudios universitarios que parecían la única forma de rentabilizar, en última instancia, su recorrido secundario.

La segunda parte de esto es que un sistema de enseñanzas profesionales en el que se introduce a la fuerza una reproducción del currículum académico tradicional se convierte necesariamente en una enseñanza paralela y de segunda clase. Quienquiera que pensara que a los alumnos de Formación Profesional no se les debía privar de las mieles de la enseñanza académica (el legislador y, sin duda, el profesorado mismo), les hizo un flaco favor. Si era demasiado pronto para que renunciaran a la enseñanza general, tenían que haber sido mantenidos en ésta, prolongando más el tronco común; y, si no lo era, estos alumnos tenían derecho a emplear todo su tiempo en un proceso de profesionalización que los preparase más y mejor para incorporarse al mercado de trabajo, en lugar de dedicar un tercio del mismo a otra cosa. Unos jóvenes sobre los cuales se proclama

al mismo tiempo que no han culminado su formación general, pero que han de ser excluidos de lo mejor de ella, están automáticamente estigmatizados, y con ellos la parte del sistema escolar que los acoge. Por lo demás, esta medida sirvió, sobre todo, para que aquellos alumnos que huían de la enseñanza académica como de la peste se encontraran con que ésta les esperaba, de nuevo, a la vuelta de la esquina, disfrazada ahora de «área formativa común».

Conviene, además, reflexionar seriamente sobre las altas tasas de fracaso total y parcial que se presentan en los estudios secundarios (y, sobre todo, en la educación básica, pero ésta queda fuera del foco de interés de este artículo). Un alumno de cada cinco que no promociona *cada año* puede parecer una proporción muy sensata cuando se está bajo la fuerte impresión que, sin duda, produce lidiar con grupos altamente heterogéneos, jóvenes que no parecen mostrar ningún interés por sus estudios, etc., es decir, desde la perspectiva espontánea e inmediata del docente. Sin embargo, desde cualquier perspectiva que contemple el sistema en su conjunto resulta un fracaso de éste, un enorme desperdicio de recursos humanos, materiales y financieros y un mecanismo dedicado a producir la frustración en masa, salvo que se considere que la finalidad del sistema escolar es precisamente funcionar como una criba implacable, cualesquiera que sean los costes sociales y personales de ello. Todo induce a pensar que, más que haber fijado unos criterios de desempeño y evaluación, en función de un diagnóstico de las necesidades individuales y sociales o de estrategias encaminadas al desarrollo económico, que luego arrojan este resultado como podrían haber arrojado cualquier otro, ante lo que estamos es ante un mecanismo ya estandarizado que, partiendo de dar por buenas unas ciertas proporciones de éxito y fracaso entre los alumnos, sitúa el nivel de la enseñanza, por aproximaciones sucesivas, en el punto en que tales proporciones se consiguen. Si es así, entonces estamos, efectivamente, ante un instrumento de criba. Y necesitamos, por consiguiente, un amplio debate sobre cuáles han de ser los objetivos de cada tramo del recorrido escolar, y en concreto de las enseñanzas medias. Justo el debate que, hasta hoy, una excesiva concentración de la atención sobre la problemática gruesa de la ordenación ha tenido el efecto de hurtar tanto a los profesionales de la educación como a la opinión pública.

BIBLIOGRAFÍA

- CIDE (Centro de Investigación y Documentación Educativa), *La presencia de las mujeres en el sistema educativo*, Madrid, Instituto de la Mujer, 1988.
- (Centro de Investigación, Documentación y Evaluación), *El sistema educativo español*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1991.
 - *Las desigualdades en la educación en España*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1992.

- Enguita, M. F., «La enseñanza media, encrucijada del sistema escolar», *Educación y Sociedad* 1, 1983
- *Integrar o segregar. La enseñanza secundaria en los países industrializados*, Barcelona, Laia, 1986, 2.ª edición, 1989.
 - *Educación, formación y empleo en los noventa*, Madrid, CIDE, 1990, 2.ª edición, *Educación, formación y empleo*, Madrid, Eudema, 1992.
- Enguita, M. F. y Levin, H. M., «Las reformas comprensivas en Europa y las nuevas formas de desigualdad educativa», *Revista de Educación*, 289, 1989.
- SITE (Servicio de Inspección Técnica de Educación), *Resultados de la evaluación de alumnos en EGB, FP y BUP-COU. Curso 1987-1988*, Madrid, MEC, mimeo, 1988.
- Zárraga, J. L., *Informe Juventud en España: La inserción de los jóvenes en la sociedad*, Madrid, Ministerio de Cultura, Instituto de la Juventud, 1985.

E S T U D I O S

UNIVERSIDADES Y UNIVERSITARIOS (1970-1990)

MARÍA ANTONIA GARCÍA DE LEÓN ^(*)

MARISA GARCÍA DE CORTÁZAR ^(**)

De notable cambio social puede calificarse la transformación de la Universidad española si se la contempla hoy desde la óptica de lo que fue la Universidad en los años setenta, y ello, sobre todo, por las grandes cifras que ha alcanzado el mundo universitario en un intervalo temporal breve. Grandes cifras o, dicho de otro modo, aspectos cuantitativos que generan aspectos cualitativos distintos. De este mirar atrás y, al tiempo diagnosticar ciertos problemas de hoy en el espacio universitario, nos ocuparemos en el presente trabajo, señalando, no obstante, este rasgo: es justamente en los noventa donde parece que comienza a producirse un punto de inflexión en la situación universitaria, probablemente debido a haber tocado fondo las deficientes condiciones que la Universidad ha vivido en los ochenta y aún sigue viviendo y, por otro lado, al ininterrumpido proceso de modernización de la sociedad española en su conjunto.

En este sentido, el nuevo mapa universitario español, las nuevas titulaciones universitarias, la diversificación de la oferta de centros públicos y privados, etc., hará —a nuestro juicio— que en los noventa se produzca una situación nueva y cambiante que deberá consolidarse para poder ser interpretada, siendo provisionales los análisis al respecto.

Son estos cambios cualitativos los que nos interesa señalar. La Universidad española ha vivido transformaciones notables desde la Ley General de Educación. Algunas de ellas son atribuibles a la propia Ley, una normativa que impulsó un espíritu de racionalidad y modernidad en la caduca estructura de los estudios superiores. Otras son fruto de la propia dinámica de una sociedad en proceso de cambio. Lo realmente importante, a nuestro entender, es destacar los rasgos que caracterizan a la Universidad y a los universitarios en esta transición. Por esto hemos considerado oportuno dejar de lado el examen de las disposiciones de la Ley General de Educación referidas a la institución universitaria y dedicar las páginas siguientes al análisis de dichos rasgos.

(*) UNED.

(**) Universidad Complutense.

Alma Mater, «estilo universitario», «juventud estudiantil», etc., han sido, hasta décadas recientes, expresiones de una nomenclatura al uso en la sociedad española. Dichos términos eran indicativos de una realidad social homogénea en el ámbito universitario que funcionaban como etiquetas expresivas de un punto de vista etnocéntrico y/o de clase. Reflejaban una Universidad de minorías, en una España vertebrada casi dualmente (gente con estudios, o con título, y los que no estudiaban) que era a su vez la traducción de una vertebración socioeconómica en clases sociales.

En la actualidad, la realidad universitaria española se ha fragmentado y la heterogeneidad es la característica dominante tanto para la propia institución como para su alumnado. El ámbito universitario no es ya un referente unívoco y hablar de juventud universitaria no es sino aludir a una categoría ideológica (1).

Edad y contexto urbano son ejes definidores de autoimágenes juveniles bastante más importantes que el ámbito universitario para un grupo de edad en el que los valores, formas de vida, gustos y actitudes están ya consolidados y asimilados antes de entrar en la Universidad como rasgos propios de la clase social de origen (Martín Serrano, 1984). Los jóvenes actuales, en su calidad de «depredadores audiovisuales», encuentran un espacio de socialización más influyente en esa actividad de consumidores de medios de comunicación de masas y de toda una gama de mercaderías juveniles que en el espacio socializador universitario (Gil Calvo, 1985).

Hace tan sólo unas décadas el campo de la enseñanza universitaria se caracterizaba por una fuerte homogeneidad social: estudiaban los que «tenían» que estudiar. La correspondencia entre clase social y sistema de enseñanza era casi total. El estudiantado que escapaba a esa pauta social y accedía a la educación superior provenía, en muchos casos, del cauce que abría la Iglesia a través de la enseñanza en sus Seminarios a sus futuros sacerdotes quienes, frecuentemente, abandonaban ese camino superado el Bachillerato. Durante años, ese fue un singular sistema de becas, cuando aún el Estado apenas intervenía en esas ayudas (2). En semejante estado de cosas, la dedicación al estudio era un asunto menor. Describiendo ese cercano pasado, Salustiano del Campo indica: «Entonces, la época de formación intelectual y profesional se consideraba como los felices años jóvenes que liberaban a los alevines de la oligarquía de sus demonios y les inducían a ocupar sus puestos en la sociedad. El carácter subsidiario de la Uni-

(1) Sobre la edad como aspecto social e ideológico manipulable, ver P. Bourdieu, «La "jeunesse" n'est qu'un mot», *Questions de Sociologie*, Minuit, Paris, 1980.

(2) Numerosas observaciones indican que bastantes de los profesionales en ejercicio hoy, con edades superiores a los cuarenta años, realizaron sus estudios primarios y secundarios como escalón previo al sacerdocio, que posteriormente abandonaron. Es éste un aspecto histórico de la educación en España que merecería ser profundizado.

versidad respecto de la estratificación social, convertía en puramente anecdótico lo que en ella sucedía, ya que quien cuenta con su posición de antemano, no corre el peligro de perderla por estudiar un poco más o un poco menos» (Del Campo, 1968). Numerosos actores han calificado esa etapa, de una Universidad *ad usum delphinis* (3). Desde el campo de la literatura son numerosas las descripciones que nos han llegado del estudiante universitario como el «señorito» de vida alegre. No es otro el ambiente de los famosos estudiantes de *La Casa de la Troya* (Luján) o de los que describe Arturo Barea, o del contexto universitario de la España de los cuarenta en la obra de Miguel Espinosa (4).

Desde el campo de la Historia y la Sociología también se ha descrito esa Universidad tan distinta a la actual. M. Tuñón de Lara destaca el papel de «escuela de cuadros» que históricamente ha tenido la Facultad de Derecho. Este mismo papel tuvo la Facultad de Ciencias Políticas en las primeras décadas franquistas, de cara a formar los cuadros de la Administración. J. L. Romero *et. alt.* indican que «hasta bien entrado este siglo, el sistema de enseñanza no pasa de ser una institución dedicada al uso de las minorías como requisito simbólico que dará a sus hijos el derecho a seguir mandando en la vida política, social y económica» (5).

¿Qué ha sucedido en ese intervalo de tiempo relativamente breve, para lo que es usual en los cambios sociales? Interrogándonos de otro modo: ¿qué ha sucedido entre el estado de cosas que reflejaba el «sistema de enseñanza liberal» (Lerena, 1976) y el estado de cosas actual en el sistema de enseñanza? Veamos algunos datos.

DE UNA UNIVERSIDAD DE MINORÍAS A UNA UNIVERSIDAD DE MASAS

En 1945, el total del alumnado universitario español apenas alcanzaba los cuarenta mil alumnos, no llegando a los sesenta mil alumnos hasta el período de 1951-1955. Durante los quince años siguientes el número de estudiantes aumenta rápidamente, situándose en 1970 en más de trescientos mil. Desde entonces la cifra ha ido creciendo ininterrumpidamente hasta sobrepasar el millón de

(3) C. Lerena, entre otros autores, ha dedicado un extenso tratamiento a este aspecto de la Universidad tradicional en su obra *Escuela, ideología y clases sociales en España*, que seguimos en este epígrafe.

(4) *Vid.* el brillante retrato de la Universidad española de los años cuarenta en *La fea burguesía*, Ed. Alfaguara, de Miguel Espinosa. También José Luis Aranguren, hablando de la Universidad de su época juvenil, subraya las diferencias que hemos enfatizado con los universitarios de hoy: «los jóvenes no estaban muy acuciados socioeconómicamente. Se dedicaban a leer lo que el profesor les aconsejaba, hacían seminarios. Podríamos decir que, desde un punto de vista estrictamente económico, perdían más el tiempo. Lo pasaban bien. Se divertían. Hoy ya no es así. Están sometidos a mucha presión social y económica.» Entrevista de F. Álvarez, *Gaceta Complutense*, septiembre de 1989.

(5) J. L. Romero, *et alt.*, citado por C. Lerena, *op. cit.*

estudiantes a comienzo de los noventa. En la actualidad, sólo la Universidad Complutense (con el dudoso récord en su haber de ser la Universidad más masificada de Europa) cuenta con ciento cuarenta mil alumnos matriculados. Muchos más alumnos que los que ha reunido la Universidad española en su conjunto durante décadas.

En los últimos veinte años la expansión universitaria ha registrado valores espectaculares. En relación a los países de la CEE, el crecimiento español ha sido, junto con el de Irlanda, el que alcanza índices más altos (Cuadros 1 y 2). La evolución del último lustro sugiere, que el incremento del alumnado puede mantenerse en los próximos años. Porque, en efecto, la Universidad española sigue aumentando sus efectivos y con una intensidad similar a la de años atrás. Si entre 1980 y 1985 la matrícula aumentó en doscientos mil alumnos, en el lustro siguiente son cerca de trescientos mil los nuevos incorporados.

CUADRO 1

Evolución del número de alumnos matriculados en Educación Superior ()
en los países de la CEE (**)
(en miles)*

Países	1970-1971	1975-1976	1980-1981	1985-1986
Bélgica	124,9	159,7	196,2	247,5
Dinamarca	74,5	110,3	106,2	116,3
España	351,9	538,1	697,8	935,1
Francia	765,9	1.038,6	1.076,7	1.278,6
Grecia	85,8	117,2	121,1	181,9
Holanda	177,8	288,0	360,1	404,9
Irlanda	26,2	46,2	54,7	70,3
Italia	687,1	976,7	1.117,7	1.181,9
Portugal	-	79,7	92,2	103,6
Reino Unido	457,0	732,9	827,1	1.032,5
Rep. Federal Alemania ..	672,5	1.041,2	1.223,2	1.550,2

(*) Comprende estudiantes en Universidades y otros estudios de tercer grado no integrados en las Universidades.

(**) Excluido Luxemburgo, por falta de datos.

Fuente: *Datos y Cifras de la Educación en España, 1984-1985*, MEC, 1987. *Anuario de Estadística Universitaria 1990*. Consejo de Universidades, 1991.

CUADRO 2

*Evolución del número de alumnos matriculados en educación superior
en los países de la CEE*

(1970 = 100)

Países	1970-1971	1975-1976	1980-1981	1985-1986
Bélgica	100	128	157	198
Dinamarca	100	148	143	156
España	100	153	198	266
Francia	100	136	141	167
Grecia	100	136	141	212
Holanda	100	162	203	228
Irlanda	100	176	209	268
Italia	100	142	163	172
Portugal	-	100	115	130
Reino Unido	100	160	181	226
Rep. Federal Alemania	100	155	182	230

Fuente: Datos y Cifras de la Educación en España, 1984-1985, MEC, 1987. Anuario de Estadística Universitaria 1990, Consejo de Universidades, 1991.

La entrada del alumnado a la Universidad española ha sido abierta y prácticamente sin coste económico durante muchos años, y aún lo sigue siendo si se compara con el elevado coste de los estudios universitarios en ámbitos internacionales, difícilmente sostenibles por los particulares y sufragados por amplios y variados sistemas de becas y ayudas. La Universidad española es además una institución en la que se entra fácilmente. No es exacto hablar de pruebas de selectividad universitaria, como sinónimo de un sistema de selección dado que la admisión del alumnado a través de ellas se acerca al 90 por 100 de los examinados. Su denominación exacta sería la de «pruebas de distribución» del alumnado en los centros universitarios, según la puntuación obtenida en dichas pruebas. Por otra parte, la multiplicación de centros universitarios y la diversidad de su radicación geográfica ha posibilitado que muchos estudiantes residentes en ciudades y pueblos pequeños puedan acceder a unos estudios universitarios con mucha mayor comodidad que la que gozó la generación precedente. Hoy en to-

das las capitales de provincia existen centros universitarios, sin olvidar que la Universidad Nacional de Educación a Distancia permite cursar estudios universitarios eliminando las barreras geográficas. A todo lo anterior se añade el hecho de que el nivel de exigencias de los centros no puede calificarse de elevado. La mayoría de los estudiantes que ingresan en la Universidad logran un título aunque el tiempo empleado en conseguirlo sea más alto que el reglamentariamente establecido, ya que la Universidad no aplica reglas estrictas de limitación de permanencia. En este contexto no es de extrañar que el acceso a la Universidad se vea como una vía fácil y que más de un 60 por 100 de los españoles como media (hay diferencias por clases sociales) estén seguros de lograrlo para sus hijos (Encuesta Demoscopia, 1989).

Al igual que la condición del universitario actual está fragmentada, la propia institución, la tradicional *Alma Mater*, se ha convertido en una realidad diversa: desde las nuevas Universidades Autonómicas sin ninguna tradición universitaria hasta la actual Universidad a Distancia. Por otro lado, la institución también se ha diversificado en los fines por los que se asiste a sus centros.

La institución universitaria es usada, en la actualidad, para propósitos complejos y difusos, además de la obtención de un título superior. La población acude a las puertas del sistema educativo guiada por los más diversos motivos, no exclusivamente motivos de aprendizaje. Unos creen encontrar en la enseñanza el modo de ascender socialmente; otros, entretener el tiempo hasta encontrar trabajo; para otros, las aulas (y, sobre todo, los pasillos y bares escolares) pueden actuar como un buen espacio donde establecer relaciones humanas, hacer amistades, lograr pareja o paliar el aislamiento humano derivado de una sociedad regida bajo los patrones del individualismo.

Dentro del carácter heterogéneo que manifiesta la actual Universidad española, se pueden destacar, sin embargo, dos rasgos predominantes. El primero, el ser una Universidad de Letras, una Universidad en la que dos de cada tres estudiantes están matriculados en carreras de Humanidades y Ciencias Sociales, mientras sólo uno de cada cinco cursa carreras técnicas, contando España con el porcentaje de alumnos de Ingeniería sobre el total de alumnos más bajo de toda la CEE (6). El segundo rasgo radica en una clara tendencia a la feminización del alumnado universitario, que examinaremos más adelante.

La hegemonía actual de los estudios «de letras» frente a los de tipo científico tecnológico no es nueva. La Universidad española ha manifestado tradicionalmente una clara propensión hacia los estudios humanísticos en detrimento de otras opciones de conocimiento. Este rasgo está relacionado con un pasado de país escasamente industrializado en el que la técnica no gozaba de aprecio ni de tradición científica. Pero no es sólo eso. En los últimos años, la política de creación preferente de centros universitarios dentro del área de Humanidades y Ciencias Sociales, áreas que requieren mucha menor inversión que los estudios

(6) Datos del «Informe Marco» para programación de las Universidades hasta el año 2000. MEC, 1992.

de carácter técnico, ha facilitado la atención a la intensa demanda universitaria de estos años pasados, orientando la elección de los estudiantes hacia esos estudios. Entre 1985 y 1991 el Estado ha creado trescientos once centros universitarios de los que más de la mitad, el 55 por 100 exactamente, corresponden a carreras del área de Humanidades y Ciencias Sociales, y sólo el 10 por 100 de los nuevos centros se ha dedicado a carreras técnicas (7).

La distribución del alumnado, entre las posibles opciones, muestra que desde 1970 el porcentaje de estudiantes de carreras técnicas ha estado descendiendo ininterrumpidamente de forma que en el curso 1990-1991 sólo uno de cada diez estudiantes está inscrito en estudios técnicos, cuando en 1970 la proporción era tres veces más. Hecho de difícil explicación si se recuerda que el despegue industrial y tecnológico de nuestro país se ha producido a partir de esa fecha. Correlativamente, las carreras de Humanidades y Ciencias Sociales han aumentado sensiblemente su peso en el total de universitarios, como señala la evolución absoluta y relativa del número de inscritos (Cuadro 3).

CUADRO 3

*Alumnos matriculados en carreras de Humanidades y Ciencias Sociales,
y carreras técnicas.
Porcentaje sobre el total de matriculados en la Universidad*

Curso	Humanidades y Ciencias Sociales	Carreras técnicas	Total	Porcentaje Humanidades/ C. Sociales sobre el total	Porcentaje carreras técnicas sobre el total
1970-1971	146.475	108.102	333.380	43	32
1975-1976	280.319	100.109	531.851	53	19
1980-1981	377.530	112.567	649.098	58	17
1985-1986	547.129	117.755	854.104	64	14
1990-1991 (provis.)	728.948	138.593	1.137.228	64	12

Humanidades y Ciencias Sociales: Bellas Artes, Biblioteconomía y Documentación, Filosofía y Letras, Filología, Filosofía y Ciencias de la Educación, Geografía e Historia, Profesorado de Educación General Básica, Teología, Traductores e Intérpretes, Ciencias Económicas y Empresariales, Ciencias de la Información, Ciencias Políticas y Sociología, Derecho, Derecho Canónico, Estudios Empresariales, Psicología y Trabajo Social.

Carreras Técnicas: Escuelas Universitarias de Arquitectura e Ingeniería Técnica y Escuelas Técnicas Superiores.

Fuente: *Estadística Universitaria Española (1970-1982)*, MEC, 1983. *Anuario de Estadística Universitaria 1990*. Consejo de Universidades, 1991.

(7) Consejo de Universidades. Anexo documental a la sesión de los días 17-18 de diciembre de 1991.

Una de las razones de esta progresiva separación entre Ciencias y Letras, probablemente la que tenga un mayor poder explicativo, radica en la masiva afluencia de mujeres a la Universidad y en su discriminada orientación hacia las Humanidades y las Ciencias Sociales. Las mujeres han pasado en veinte años de ser una rareza a ser mayoría en las aulas universitarias. En el curso 1970-1971 sólo una de cada cuatro estudiantes universitarios era mujer. Hoy más de la mitad del total del alumnado está constituido por mujeres. Éste es el segundo gran rasgo característico de este periodo (Cuadro 4).

CUADRO 4

Proporción de mujeres matriculadas en la Universidad española

Curso	% mujeres matriculadas s/total universitarios
1970-1971	25,8
1975-1976	36,9
1980-1981	44,1
1985-1986	49,5
1989-1990	50,6

Fuente: *Estadística Universitaria Española (1970-1982)*, MEC, 1983. *Anuario de Estadística Universitaria, 1990*. Consejo de Universidades, 1991.

LOS UNIVERSITARIOS HOY: EL CASO DE UNA REALIDAD FRAGMENTADA

Existen numerosas encuestas e informes que con regularidad ofrecen datos cuantiosos y diversos sobre la juventud española. De este modo, tenemos información sobre sus hábitos culturales, empleo del tiempo libre, ocio, deporte, relación con las drogas, actitudes hacia el sexo, pautas de afiliación política y un largo etcétera. Entre los informes más notables hay que señalar los llevados a cabo por el Instituto de la Juventud y los de la Fundación Santa María. El estudioso puede recurrir a ellos para obtener dicha información. Aquí nos centraremos sólo en el eje de los universitarios y sus estudios, en suma, en los datos que afectan a su actividad profesional, al estudio.

Observando los estudios clásicos sobre la juventud, llaman la atención los propios apartados de análisis de la actividad académica de los jóvenes: «el estudio como ocupación principal», «el estudio como actividad secundaria», la «simultaneidad de estudios y trabajo», en suma, un estado de cosas que admite y reco-

noce el factor trabajo ligado a la condición estudiantil. Éste es un dato más que indica la gran distancia entre el medio universitario actual y aquel medio estudiantil tradicional en el que el Bachillerato y los subsiguientes estudios universitarios eran la «barrera» social de aquellas clases que podían mantener a sus hijos alejados de la realidad del trabajo.

La socialización estudiantil desde el siglo pasado hasta bien entrados los años sesenta en España, realizada sobre todo en instituciones privadas de la Iglesia y en el marco universitario, era una socialización de clase. En la actualidad, el escaso tiempo que los estudiantes pasan en los centros, la masificación de las aulas que, entre otras cosas, ha hecho periclitar la figura del Maestro con mayúsculas (personaje próximo, guía personal carismática) y la aparición de figuras híbridas de estudiantes por su relación con el mundo del trabajo, hacen que en términos generales y con excepciones notables, ya no se lleve a cabo una socialización de clase en el ámbito universitario y que, a duras penas, se lleve una socialización profesional. La dedicación al estudio, el lugar de estudio, la procedencia geográfica de los estudiantes, entre otros factores, han transformado la imagen tradicional del estudiantado universitario, multiplicando las figuras que bajo la rúbrica general de «universitario» coexisten actualmente.

Veamos algunas coordenadas de la mencionada diversidad universitaria.

Estudio/Trabajo

La juventud estudiantil presenta los siguientes referentes a su relación con el trabajo (Informe Juventud, 1988): Más de un 40 por 100 de los estudiantes de dieciséis a veintinueve años son en alguna medida activos o presionan en busca de oportunidades para realizar alguna actividad económica. El 39 por 100 de los jóvenes que están en la Universidad trabaja. De ellos, un 40 por 100 son trabajos continuos, siendo la «ayuda familiar» un tipo de trabajo frecuente.

Otros datos sobre la relación trabajo/estudiante, concretamente sobre los universitarios madrileños, los propociona la encuesta llevada a cabo por Martín Serrano: Uno de cada tres universitarios madrileños está relacionado con el mercado de trabajo. Unos se iniciaron en el trabajo antes de los dieciocho años y cuentan con un trabajo fijo (el 11 por 100 del total de los universitarios), otros se incorporaron al trabajo dentro de la Universidad (el 18 por 100) y suelen tener trabajos eventuales. El propio autor señala que la proporción de universitarios que son trabajadores a tiempo completo es muy elevada, en relación a los baremos de otros países, si se tiene en cuenta que la muestra estudiada procede de alumnos oficiales de tres Universidades tradicionales (Complutense, Autónoma y Politécnica) y no de alumnos libres o matriculados en la Universidad a Distancia. Las jornadas que les exigen estos trabajos sólo les permiten un precario contacto con la Universidad, a duras penas, dedicado a ir a clase, con omisión casi total de actividades que son el eje del trabajo universitario en ámbitos internacionales: el empleo de muchas horas de biblioteca, rea-

lización de trabajos con profesores auxiliares, tutorías, asistencia a conferencias y, en general, lo que supone la inserción en toda la vida intelectual que conlleva un *campus* universitario.

El espacio universitario

Los tres turnos de asistencia a clase (diurno, tarde y noche) que hacen de muchos centros universitarios una especie de fábrica a pleno rendimiento, es también un buen indicador del escaso tiempo que los universitarios pasan, o están obligados a pasar, en los centros. En cualquier caso, las limitaciones físicas y de personal de los centros harían materialmente imposible la coexistencia de los tres turnos. Dicha estructura horaria ocasiona que un alumno del nocturno, por ejemplo, inicie su jornada universitaria a las 6.30 de la tarde y la finalice a la 9,30 de la noche, focalizándola exclusivamente en la asistencia a clases, y, en muchos casos, tras una dura jornada laboral (8).

El caso de la Universidad a Distancia es un claro ejemplo de la pérdida de un espacio universitario compartido como ámbito de socialización estudiantil. Uno de cada diez universitarios españoles estudia sin pisar las clases, sin la presencia física del profesor y sin contactos habituales con sus compañeros. Son estudiantes ausentes de las aulas, del medio físico, en el que se ha venido impartiendo enseñanza desde antaño.

Un dudoso éxito escolar

Pese a que las transformaciones apuntadas anteriormente podrían apuntar a la existencia de un bajo rendimiento académico, la información disponible no corrobora esa impresión. La encuesta de Martín Serrano advierte: «Los alumnos que trabajan tienen más asignaturas pendientes; sin embargo, lo que sorprende no es esa diferencia, sino lo pequeña que resulta. La mitad de los que simultanean trabajos y estudios pueden pasar los cursos "limpios" (...). La propia experiencia docente inclina a suponer que algunos profesores rebajan el techo de exigencia para esos alumnos trabajadores» (Martín Serrano, 1984).

Es cierto que los niveles de exigencia varían notablemente entre centros. Pero si se consideran las cifras referidas al conjunto de la Universidad, hay que admitir que los resultados no son excesivamente negativos, ya que de las 5,69 asignaturas que como media se matricula el universitario, sólo 1,36 asignaturas es una repetición (9). Como hemos dicho, el análisis referido a áreas de ense-

(8) Típicamente, éste sería el caso numeroso de los profesores de EGB que, tras un delicado y largo trabajo con niños y con no menos largos desplazamientos, llegan a las aulas universitarias a proseguir sus estudios de pedagogía, a muchos de los cuales hay que añadir responsabilidades familiares tras esa dilatada jornada.

(9) *Anuario de Estadística Universitaria 1990*, Consejo de Universidades, 1991.

ñanza presenta desviaciones importantes, y en algunos casos inesperadas. Así ocurre que las facultades y las escuelas técnicas presentan importantes diferencias a pesar de que estas últimas cuentan con un alumnado más selecto. En las Escuelas Técnicas la entrada de nuevos estudiantes está condicionada a que los aspirantes cuenten con una nota de selectividad. Las Universidades Politécnicas no recogen ningún alumno con nota media inferior a 6 puntos y el 75 por 100 de su alumnado tiene una nota de selectividad de 7,1 puntos. Por el contrario, las Facultades y Colegios recogen al 80 por 100 de su alumnado con una nota de selectividad inferior a 5,5 puntos y, de ellos, aproximadamente, a la mitad se le exige la nota mínima (5 puntos), mayoritariamente en las Facultades de Letras. Todo parece indicar que estas Facultades se convierten en el vertedero de toda una Universidad. En este contexto se da esta curiosa paradoja: los alumnos de los centros «estrella», que llegan a ellos con las mejores calificaciones y tienen en estos centros mejores condiciones académicas que los alumnados de Facultad, deberían alcanzar mayor éxito académico. Pues no es así. Por ejemplo, el 40 por 100 de los alumnos de primer curso de las Escuelas Técnicas Superiores son repetidores, y el número de los que terminan la carrera cada año es el 6 por 100 de los matriculados. En las Facultades, sin embargo, el porcentaje de repetidores del primer curso es sólo el 12 por 100 y cada año terminan la carrera el 9 por 100 del total de matriculados.

Paradójicamente, peores condiciones (entre las que hay que subrayar la falta de interés por una carrera que no se ha elegido en primer lugar, sino obligadamente por un cinco raso) dan mejores resultados escolares. Todo hace sospechar que estas Facultades actúan de meros contenedores y amortiguan el posible conflicto social a través de una fácil carrera sin obstáculos. Posteriormente, la sociedad será la que juzgue estas carreras hechas cómodamente.

Los universitarios de la Politécnica, a quienes podríamos llamar los universitarios más universitarios, valoran más los rasgos de su condición estudiantil y de su centro. Es menos frecuente que trabajen que los alumnos de las carreras de Ciencias, y estos últimos lo hacen en menor proporción que los alumnos de Letras. A su vez, las rentas familiares de los primeros suelen ser más altas que las de los segundos, y las más bajas corresponden a los alumnos de Letras (Martín Serrano, 1984).

En síntesis, hay un deterioro universitario tolerado por el propio sistema. Medidas coyunturales o de urgencia como los tres turnos de asistencia para paliar el intenso crecimiento universitario, se han convertido en una situación estructural. La propia Universidad admite un tiempo de dedicación insuficiente a la actividad universitaria por parte del alumnado. Un elevado porcentaje de universitarios declara dedicar al estudio menos de dieciséis horas semanales (en cambio, se puede calificar a los universitarios de «teleadictos»). El lugar habitual de estudio es el domicilio particular (86 por 100) y en bibliotecas (12 por 100), siendo, sin embargo, este último el sitio por excelencia para el trabajo universitario. Un círculo objetivo de condiciones de frustración (ni siquiera eliminadas subjetivamente por la facilidad de obtener un título) hace que la tercera parte de los universitarios no estén satisfechos con sus estudios.

Estratificación social y universitarios

La tasa elevada de estudiantes que trabajan es el resultado de un cambio lento pero ininterrumpido, en el origen de clase de los universitarios (Martín Serrano, 1984). Ahora bien, aún se advierte una fuerte diferenciación económica del estudiantado, tanto en el acceso como por las licenciaturas que cursan, *vr. gr.*: las clases bajas se focalizan en las carreras de Letras, mientras las clases altas lo hacen en Medicina, Farmacia, Odontología, según muestran los últimos datos del alumnado de la Universidad Complutense (1989-1990). La publicación de estos datos es una novedad. Es curioso que escaseen los datos de origen social del alumnado (por ejemplo, no figuran en las últimas estadísticas del Consejo de Universidades), siendo éstos tan relevantes a efectos del análisis sociológico y, contando, sin embargo, las Universidades con ellos, cuando el alumno efectúa su matrícula.

La consideración de estudios y clases sociales es un aspecto importante de la desigualdad de nuestros sistemas sociales y a él se han dedicado muy numerosas investigaciones. El origen social de los estudiantes o, en concreto, de los universitarios, tiene otra vertiente, mucho menos explotada, que afecta enormemente a la relación pedagógica. Como es sabido, la cultura académica es una cultura de clase, con unos hábitos de lenguaje, de modos de escritura, de razonamiento abstracto, etc., en los que intervienen enormemente los antecedentes socioculturales familiares. En este sentido, hay que destacar que muchos de los universitarios actuales lo son en primera generación, provienen de familias cuyos padres tienen sólo un nivel de estudios primarios o aún menor (Martín Serrano, 1984). Este es un tema sumamente explorado por la sociología de la educación (Bourdieu, Berstein, Willis, etc.) pero que requería estudios específicos en el caso español.

Las universitarias

La homogeneidad que el estudiantado de la Universidad tradicional manifestaba, también se ha alterado por la aparición de una categoría nueva: las universitarias. Éstas eran casi una anécdota en la enseñanza superior hasta décadas recientes. En 1960, suponían un 19 por 100 (11.932 alumnas) en el conjunto de los universitarios, y sólo en el curso 1986-1987 alcanzan el 50 por 100 (452.400 universitarias) (Cuadro 5). En la actualidad, en cambio, la tendencia creciente es la de Universidades con un superior alumnado femenino. Éste es el caso, por ejemplo, de las dos grandes Universidades madrileñas (curso 1989-1990): el 64 por 100 del alumnado de la Complutense y el 59 por 100 de la Universidad Autónoma está constituido por mujeres. En el otro extremo se encuentran las Universidades Politécnicas que sólo cuentan con un 11 por 100 de mujeres entre su alumnado. Descendiendo al caso concreto de las distintas carreras, todavía puede observarse una distribución singular según su alumnado. No obstante, la evolución reciente señala cómo paulatinamente se va difuminando la tradicional división ciencias-hombres, letras-mujeres (Cuadro 6).

CUADRO 5

Mujeres en el alumnado universitario

	AÑOS (media)				
	1940-1945	1946-1950	1951-1955	1956-1960	1986-1987
Hombre + mujeres	32.501	46.046	52.291	62.058	902.300
Mujeres	5.032	6.275	8.660	11.932	452.400
Porcentaje mujeres	13,0	13,5	15,0	19,0	50,1

Fuente: Instituto de la Mujer.

CUADRO 6

*Evolución del número de alumnos matriculados,
por clase de centro, enseñanza y sexo*

CLASES DE CENTRO/ ENSEÑANZAS	CURSO/ALUMNOS			
	1984-1985		1988-1989	
	Ambos sexos	Mujeres (%)	Ambos sexos	Mujeres (%)
TODAS LAS ENSEÑANZAS	788.168	48,4	1.027.018	50,0
Facultades y CC. Universitarios ..	537.725	51,5	672.145	54,2
- Bellas Artes	7.154	57,6	9.920	53,3
- Ciencias	1.002	49,3	-	-
- Cc. Biológicas	25.733	55,2	25.651	55,7
- Cc. Físicas	9.048	24,1	13.112	27,6
- Cc. Geológicas	2.667	35,9	3.232	37,4
- Cc. del Mar	-	-	325	50,4
- Cc. Matemáticas	9.507	46,5	11.008	50,1
- Cc. Químicas	16.561	45,6	21.249	49,4
- Cc. Económicas y Empresariales	62.571	33,2	104.834	43,6
- Cc. de la Información	15.049	51,2	20.198	57,9
- Cc. Políticas y Sociología	4.603	53,2	11.566	54,0
- Derecho	125.045	43,9	171.906	50,3
- Derecho Canónico	84	15,4	73	16,4
- Farmacia	22.018	68,4	23.309	67,0
- Filosofía y Letras	5.629	66,6	-	-
- Filología	45.965	71,6	57.795	71,6

CUADRO 6 (Continuación)

*Evolución del número de alumnos matriculados
por clase de centro, enseñanza y sexo*

CLASES DE CENTRO/ ENSEÑANZAS	CURSO/ALUMNOS			
	1984-1985		1988-1989	
	Ambos sexos	Mujeres (%)	Ambos sexos	Mujeres (%)
TODAS LAS ENSEÑANZAS	788.168	48,4	1.027.018	50,0
– Filosofía y Cc. de la Educación .	33.881	65,2	34.586	68,6
– Geografía e Historia	51.178	60,4	52.831	57,8
– Informática	6.914	33,2	10.929	31,2
– Medicina	50.450	49,1	40.390	51,4
– Odontología	–	–	1.304	54,4
– Psicología	29.533	69,3	44.242	71,5
– Teología	628	23,1	743	21,8
– Veterinaria	12.505	37,7	12.942	44,3
Escuelas Técnicas Superiores	50.991	13,1	63.893	17,3
– Arquitectura	14.581	22,1	15.780	27,0
– Ingenieros Aeronáuticos	1.746	5,6	1.612	11,6
– I. Agrónomos	4.306	22,1	5.396	25,8
– I. de Caminos, Canales y Puer- tos	4.254	6,9	5.607	11,2
– I. Industriales	16.259	6,8	21.882	11,2
– I. de Minas	1.439	13,1	1.848	14,8
– I. de Montes	887	18,7	966	23,7
– I. Navales	601	7,1	716	14,9
– I. Químicos	426	29,3	555	38,4
– I. de Telecomunicación	5.507	6,8	8.370	12,8
– Primero de ETS (en Facultad) ..	985	11,8	1.161	18,5
Escuelas Universitarias Técnicas ..	57.564	11,4	87.500	14,7
– Arquitectura Técnica	9.689	18,2	13.398	21,5
– Ingeniería Técnica Aeronáutica	1.561	6,2	1.699	10,8
– I. T. Agrícola	8.156	25,1	12.477	28,7
– I. T. Forestal	1.148	23,1	1.598	22,8
– I. T. Industrial	27.860	6,3	42.186	8,8
– I. T. Minera	1.537	5,2	2.136	10,0
– I. T. Naval	477	6,5	1.044	8,0
– I. T. de Obras Públicas	1.485	9,5	3.383	13,8
– I. T. de Telecomunicación	4.750	5,3	7.880	12,3
– I. T. Topográfica	901	13,3	1.699	21,9

CUADRO 6 (Continuación)

Evolución del número de alumnos matriculados
por clase de centro, enseñanza y sexo

CLASES DE CENTRO/ ENSEÑANZAS	CURSO/ALUMNOS			
	1984-1985		1988-1989	
	Ambos sexos	Mujeres (%)	Ambos sexos	Mujeres (%)
TODAS LAS ENSEÑANZAS	788.168	48,4	1.027.018	50,0
- Escuelas Universitarias no Técnicas	141.888	64,5	203.480	61,5
- Biblioteconomía y Documentación	639	78,5	1.931	67,5
- Enfermería	17.069	80,8	19.232	84,4
- Estadística	225	51,5	1.491	46,3
- Estudios Empresariales	36.520	41,3	68.751	46,7
- Fisioterapia	127	68,5	1.162	69,2
- Graduados Sociales	-	-	13.590	59,8
- Informática	8.202	30,3	19.415	28,0
- Óptica	1.484	55,2	3.280	59,3
- Podología	-	-	134	31,3
- Profesorado de EGB	73.933	75,0	62.514	77,3
- Trabajo Social	2.689	87,1	10.263	84,4
- Traductores e Intérpretes	1.000	76,5	1.717	79,5

Fuente: Anuario de Estadística Universitaria 1990. Consejo de Universidades, Madrid, 1991 (Elaboración propia).

IMÁGENES SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD

A diferencia de la fragmentación producida en el ámbito universitario que hemos señalado, es significativo mostrar cierta homogeneidad en las imágenes sociales, casi uniformemente negativas, que recaen frecuentemente sobre la Universidad y, más específicamente, sobre su profesorado (10).

Sobre el problema de estructuras (escasez de medios, locales y profesores, que ofrecer a una ingente clientela de universitarios) sobre un problema sociocultural (Universidades nuevas sin ninguna tradición, país con una débil

(10) Este aspecto ha sido subrayado también por F. Ortega: «El profesorado ha sido noticiable desde perspectivas poco favorecedoras de su imagen». «La crisis de la profesión docente y el ascenso de los valores particularistas», en *Manual de Sociología de la Educación*, obra colectiva, Ed. Visor, 1989.

comunidad científica y con un alumnado escualdo culturalmente) se construyen imágenes sociales erróneas y un estado de opinión notablemente negativo, vehiculado y reproducido a través de los medios de comunicación. Se airea lo más vistoso y banal de un epifenómeno que hunde sus raíces en unas estructuras universitarias deterioradas, siendo éstas las que habría que someter a crítica y a cambio.

En las reiteradas críticas, se produce un desplazamiento erróneo del problema estructural universitario hacia los profesionales de este medio que, en definitiva, son sus primeras víctimas. En la prensa diaria especializada (noticias de Educación y Suplementos de Educación) pueden encontrarse numerosos ejemplos de lo que podríamos denominar una especie de «tufo antiprofesional». Una muestra de ello lo constituye la utilización sesgada de los resultados de las encuestas de evaluación docente como exponentes del negativo juicio que manifiestan los alumnos sobre los docentes. En torno a estas encuestas se han creado imágenes negativas que demagógicamente trasladan el problema total del sistema de enseñanza a un profesorado que, en muchas ocasiones, está trabajando en condiciones precarias, no subrayadas, y resolviendo el problema de hacer funcionar una Universidad atestada de alumnos (11).

En esta tendencia informativa que se detecta contra los agentes del sistema de enseñanza, y no contra el propio sistema que permite esas negativas condiciones de desenvolvimiento profesional de su profesorado, una parte de sus agentes, los estudiantes, queda indemne. En la información de prensa, además del mencionado «tufo antiprofesional», también se advierte un tratamiento claro a favor del estudiante; éste queda convertido en el «Alumno Rey». De este modo, por ejemplo, las pruebas de selectividad universitaria, en las que prácticamente hay un aprobado generalizado, son presentadas a la opinión pública como un paso lleno de tribulaciones e incertidumbre (12).

En este tipo de información se observa que el discurso que se difunde a través de la prensa resalta dos estereotipos: los profesores son incapaces y usan malas artes; los alumnos pasan pruebas injustas y terribles y son víctimas angustia-

(11) Como ejemplos pueden tomarse, entre los muchos que aparecen en la prensa, los siguientes titulares: «Alumnos de 22 Universidades suspenden a sus profesores» (*El País*, 2-5-1989); «Las encuestas guillotinan a los profesores. Los estudiantes, a través de las encuestas que realizan sus Universidades y especialistas, califican a sus profesores como poco preparados para la docencia, escasamente motivados y que utilizan métodos medievales para enseñar» (*El Mundo*, 6-3-1991).

(12) En la misma prensa especializada, la prueba de selectividad es presentada como un examen azaroso y difícil. «Cuando sólo eres un número: pruebas de selectividad» (*El Mundo*, 3-7-1990). «La temida selectividad» (*El País*, 3-7-1990). «La derrota de junio. La sombra del fracaso escolar convierte el fin de curso en una maldita pesadilla» (*El País*, 13-5-1990).

Curiosamente, y frente a la imagen que da la prensa sobre la «temida» selectividad, aproximadamente el 35 por 100 de los alumnos que en el curso 1992-1993 serán los nuevos universitarios, «aprueba» la selectividad con menos de un cinco, es decir, la suspende, pero entrará a una Universidad nada selectiva. Unos expedientes escolares inflados en sus centros de Bachillerato, permitirá que la nota final de selectividad les faculte para matricularse. Todo indica que el *background* cultural de estos nuevos universitarios no debe ser sobresaliente.

das de unos arbitrarios maestros. Lo que a nivel de enseñanza básica y media ya ha estallado, la difícil posición del docente, es una tendencia que recorre todo el sistema de enseñanza y comienza a ser visible en el ámbito universitario. Evidentemente, sería una mala estrategia, tanto por parte de profesores y de alumnos, caer en la trampa de este maniqueísmo y dejar a la institución indemne en la censura de sus deficientes estructuras. Pero no es una cuestión banal señalar y criticar ese clima de hostigamiento al profesorado y, por el contrario, la escasa exigencia al alumnado universitario, porque esta situación contribuye a crear un estado de opinión tergiversado, y genera un clima de escaso respeto a una tarea que debería ser considerada como una actividad seria: la transmisión del conocimiento y de la cultura a las nuevas generaciones.

En un plano más general, habría que señalar una de las características sociales españolas que tampoco inducen al respeto del trabajo universitario y/o intelectual: élites y clases medias poco cultivadas y, por ello, poco inclinadas a apreciar la calidad del producto universitario y, asimismo, clases medias individualistas, poco propicias a la acción colectiva en el campo de la cultura (Pérez Díaz, 1987). Toda comparación con el clima universitario, el ambiente de rigor y trabajo que se observa en Universidades extranjeras de prestigio, es desfavorable al ámbito universitario español. La falta de una tradición de comunidad científica y de una infraestructura económica y social que la apoye, convierte a la Universidad española, fundamentalmente, en un centro de acogida de masas de jóvenes que llegan inercialmente atraídos por el espejismo de la meritocracia. Este hecho, unido a la normativa universitaria que presiona sobre el profesorado para hacer de él un simple funcionario, hacen de la Universidad un lugar ritualista (F. Ortega, 1990).

La función docente comienza a estar minada en lo que le es propio (la transmisión de conocimientos especializados), en aras de una «pedagogía *light*» que impone como imagen dominante la del profesor amigo. Los medios de comunicación están difundiendo la idea de que la enseñanza tiene que ser algo «divertido», «personal», «de tú a tú», lo que no deja de ser paradójico en aulas de cuatrocientos alumnos. Consecuentemente, los términos de autoridad, disciplina, rigor, esfuerzo, control, se han convertido en proscritos o en una acusación de autoritarismo. La figura del profesor queda desdibujada entre una especie de animador sociocultural, psicólogo de adolescentes y amigo, alejándose de la de un profesional cualificado de una materia concreta.

CONCLUSIONES

1. *Universidad y universitarios como realidades fragmentadas y equívocas.* A diferencia de la Universidad tradicional, Universidad de minorías que afectaba a un reducido segmento de la población muy homogéneo socialmente, la realidad universitaria española ha registrado un súbito crecimiento que se ha acompañado de una fuerte diversidad social. El universitario es hoy una categoría solamente a efectos formales; de hecho, hay una gran variedad de universitarios. En esta nue-

va situación, los análisis generales sobre la Universidad o el perfil de los universitarios arrojan poca luz.

2. *Desequilibrio entre recursos universitarios y clientela universitaria.* Dicho desequilibrio es el que autoriza a hablar de masificación. El hecho de que el crecimiento se haya producido aceleradamente y de forma desigual y sobre unas estructuras deficientes ha contribuido crucialmente al deterioro universitario. A él deberían prestar atención las políticas universitarias que, sin embargo, no afrontan con decisión los auténticos problemas, focalizándolos notoriamente sobre el profesorado universitario.

3. *Desajuste entre el nivel cultural previo al alumnado universitario y el modelo de la cultura universitaria.* Es necesario profundizar con investigaciones, cuál es la materia prima que llega a la Universidad, qué historial cultural tiene el nuevo alumnado universitario, cuál es su dedicación al trabajo universitario, factores todos ellos que influyen en la calidad del producto universitario a obtener. Sin embargo, se observa una carencia de estudios en este sentido, siendo más conocidos aspectos folklóricos de las subculturas juveniles.

4. *Falta de tradición universitaria y de comunidad científica.* Es necesario dotar a la institución universitaria de unos recursos que conviertan la dedicación a la Universidad, tanto de profesores como de alumnos, en un trabajo con rigor profesional. Conseguir esto es la única vía de ofrecer realidades e imágenes sociales positivas del ámbito universitario, y frenar las imágenes sesgadas que circulan al respecto.

BIBLIOGRAFÍA

- Bourdieu, P., «La "jeunesse" n'est qu'un mot», *Questions de sociologie*. Minuit, Paris, 1980.
- Campo, S. del, *Cambios sociales y formas de vida*. Ariel, Barcelona, 1968.
- García de León, M.^a A., «Los vertederos de la Universidad», *Diario 16*, 20-7-1989. Más artículos de la autora sobre aspectos problemáticos de la Universidad española actual, en los Suplementos de Educación de *El País*, 26-7-1988, 11-7-1989, 10-10-1989 y 24-10-1989.
- «Sobre la vida universitaria española (Calidad de la educación universitaria y comunidad científica)», *Actas del I Congreso Internacional sobre la Calidad de la Enseñanza Universitaria*. ICE de la Universidad de Cádiz, marzo de 1991.
- Gil Calvo, E., *Los depredadores audiovisuales. Juventud urbana y cultura de masas*. Ed. Tecnos, 1985.
- Lerena, C. *Escuela, ideología y clases sociales en España*. Ed. Ariel, Barcelona, 1976.
- Martín Serrano, M., *Los universitarios madrileños*. Ministerio de Cultura, Madrid, 1984.
- Ortega, F., *Las contradicciones sociales de la modernidad*. EDERSA, Madrid, 1990.
- Pérez Díaz, V., «La calidad de la educación superior», en *España: Un presente para el futuro*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1984.

Informes

- *Informe Juventud en España, 1988*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1989.
- *Jóvenes españoles 89*. Fundación Santa María, SM, Madrid, 1989.
- «Estudian y trabajan», revista *Entre Estudiantes*, 0, diciembre de 1990, Bilbao.
- «Retrato de los jóvenes», revista *Entre jóvenes*, 21, septiembre de 1990, Barcelona.
- «Valores de los/las jóvenes de los 90», revista *Jóvenes*, 51 marzo de 1991, JOCE, Madrid.

LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y LA
EDUCACIÓN DE ADULTOS

PEDRO L. MORENO MARTÍNEZ (2)

«En la sociedad en la que hemos ingresado hace un tiempo, la educación está en vías de convertirse en un interés de toda la vida para la inmensa mayoría de las personas y, por ende, en algo más que una cuestión a la que uno dedica sus años de infancia y juventud.»

Torsten Husén (1)

La Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE) de 4 de agosto de 1970, así como el *Libro Blanco* que le precedió, publicado en 1969 por el Ministerio de Educación y Ciencia bajo el título *La educación en España. Bases para una política educativa*, introdujeron, por primera vez en nuestra legislación, el concepto de educación permanente. Sin embargo, ciertos ámbitos educativos, como el de la Educación de Adultos, tenían ya por aquel entonces en nuestro país ciento cincuenta años de trayectoria legal y más de cien años de reflexión teórico-práctica escrita.

Así pues, el siglo XIX traerá los primeros precedentes legislativos. Será en el Reglamento General de Instrucción Pública de 29 de junio de 1821 donde encontremos ya referencias explícitas en su Título X «De la enseñanza de las mujeres», en cuyo artículo 120 decía: «Se establecerán escuelas públicas, en (las) que se enseñe a las niñas a leer, escribir y contar, y a las adultas, las labores y habilidades propias de su sexo» (1). Asimismo, la Ley de 21 de julio de 1838, llamada de Someruelos, atribuía en su artículo 37 al Gobierno «la conservación y (el) fomento de las escuelas de adultos» (2). También la Ley Moyano de 1857, que re-

(1) Universidad de Murcia.

(2) Husén, T., *Nuevo análisis de la sociedad de aprendizaje*. (Traducción del inglés al español por I. Menéndez [1986], Barcelona, Paidós/MEC, 1988, pp. 282-283).

(1) «Reglamento General de Instrucción Pública de 29 de junio de 1821». *Historia de la Educación en España-II*. Madrid, MEC, segunda edición, 1985, p. 59.

(2) «Ley autorizando al Gobierno a plantear provisionalmente el Plan de Instrucción Primaria de 21 de julio de 1838», en *ibidem*, p. 158.

cogía gran parte de los principios de la Ley de Someruelos, dedicaba a la Educación de Adultos el artículo 106: «Igualmente —el Gobierno— fomentará el establecimiento de lecciones de noche o de domingo para los adultos cuya instrucción haya sido descuidada, o que quieran adelantar en conocimientos» (3). El Estado intensificaría a comienzos del siglo XX la labor legislativa, pero en general, con pobres resultados prácticos (4).

El siglo XIX no sólo aportó las referencias a la Educación de Adultos o, más exactamente, a las escuelas de adultos en algunos de los textos legales más destacados del momento, sino que inició igualmente la reflexión sobre la práctica educativa con las personas adultas.

En 1865 Puig y Sevall publicaba su libro *Organización de las escuelas de adultos* (5). De ese mismo año era la obra de Fontanals del Castillo titulada *Necesidad de la instrucción popular en España* (6), un alegato a favor de la necesidad de crear escuelas de adultos. Unos años más tarde se imprimiría el libro de Bertomeu y Gimeno sobre *Las escuelas de adultos. Su organización y metodología* (7), que junto al de Puig y Sevall, fue de los más rigurosos al respecto. Asimismo, el *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza* sería un cauce importante de reflexión, análisis y difusión de ideas y realidades relativas a la Educación de Adultos (8).

Como vemos, ya desde el siglo XIX existían en la legislación educativa alusiones explícitas a la Educación de Adultos, así como textos que analizaban distintas vertientes de estas experiencias educativas. Las diferentes realizaciones en este ámbito no se limitaron exclusivamente a las iniciativas municipales de creación de escuelas para adultos. Otras instituciones culturales privadas, como los Ateneos o las asociaciones políticas, obreras y religiosas, jugaron un papel formativo importante, preferentemente entre las clases populares de las zonas industriales y urbanas.

(3) «Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857», en *ibidem*, p. 267.

(4) Limón Mendizábal, M.^a R., *Educación Permanente y Educación de Adultos en España*. Madrid, Universidad Complutense, 1988, 2 tomos. El segundo tomo recoge un amplio apéndice legislativo desde la Ley Moyano de 1857 hasta la Orden Ministerial de 15 de junio de 1987 por la que se regula el procedimiento para la concesión de subvenciones a Corporaciones Locales para actividades de educación compensatoria, pp. 594-1161.

(5) Puig y Sevall, L., *Organización de las escuelas de adultos*. Barcelona, Establecimiento tipográfico de Jaime Jepús, 1865.

(6) Fontanals del Castillo, J., *Necesidad de la instrucción popular en España*. Barcelona, Verdaguier, 1865.

(7) Bertomeu y Gimeno, J., *Las escuelas de adultos. Su organización y metodología o pedagogía especial para la dirección de dichas escuelas*. Barcelona, Juan y Antonio Bastinos, 1887.

(8) V. gr. Sama, J., «Sobre las escuelas de adultos», *BILE*, 225, 1886, pp. 177-178. Posada, «La educación del obrero como base de su influencia política», *BILE*, 305-306, 1889, pp. 305-309 y pp. 321-324. Oloriz, F., «El analfabetismo en España», *BILE*, 486-487, 1900. Luzuriaga, L., «La asociación mundial para la Educación de Adultos», *BILE*, 716, 1919, pp. 331-334. Landa R., «La Educación de Adultos en España», *BILE*, 840, 840, 1930, pp. 110-120. Mallart, J., «La enseñanza de adultos en España», *BILE*, 916, 1936, pp. 169-172.

Pero dejando a un lado los precedentes decimonónicos tanto jurídicos como teóricos y prácticos, para poder entender la LGE es preciso considerar con mayor detalle la Educación de Adultos en la política educativa del franquismo.

Por un lado se produce una cierta continuidad. El ejemplo más significativo es el relativo a las clases de adultos, que alcanzaron la máxima potenciación durante la II República, con más de 600.000 alumnos en los cursos 1934-1935 y 1935-1936, manteniendo tras la guerra civil unos efectivos considerables. Así —desconociendo la fiabilidad de las estadísticas—, en el quinquenio 1940-1945, la media de matriculados por curso es de 495.753; en el de 1945-1950, 446.655 y en el de 1950-1955, 410.892. El número de matriculados sigue descendiendo paulatinamente hasta 1960, situándose a mediados de los sesenta en torno a 125.000 (9). Este tipo de enseñanza, que se llevaba a cabo en horario vespertino-nocturno, paliaba, tan sólo en parte, la deficiente red escolar y la escasa oferta de puestos escolares para niños. En las clases de adultos se producía un absentismo superior al 20 por 100, alcanzando en algunos años a casi el 40 por 100 de los inscritos. Otra característica destacable de estas clases era la existencia de una matrícula esencialmente masculina, sobre todo, en las décadas de los cuarenta y los cincuenta, en las que más del 94 por 100 eran varones y aumentaba muy lentamente la presencia femenina. Pero sin duda, el talón de Aquiles de estas enseñanzas residía en su orientación académico-escolar, como reflejaría el *Libro Blanco*: «la enseñanza de adultos ha sido casi exclusivamente reparadora de las insuficiencias de la instrucción elemental y sólo en contados casos pudo complementarla o perfeccionarla, pero siempre con un enfoque de enseñanza primaria» (10).

El analfabetismo, que alcanzaba a comienzos de los años cuarenta a unos 5.000.000 de españoles mayores de diez años, reflejaba el retraso cultural español. Ante este hecho, las campañas de alfabetización serían uno de los ejes fundamentales en la política de Educación de Adultos del franquismo. Tampoco eran, en este caso, estas acciones una novedad, pues el primer intento fue acometido en el curso 1922-1923 por la Comisión central para la lucha contra el analfabetismo (11). Con posterioridad, en plena guerra civil, en junio de 1937 se constituyó en el ejército el cuerpo de los «Milicianos de la cultura», con la misión de alfabetizar y ampliar los conocimientos de los soldados que voluntariamente lo desearan. Unos meses más tarde, en septiembre, se crearon las «Brigadas videntes de la lucha contra el analfabetismo» (12).

(9) INE, *Estadística de la enseñanza en España. Curso 1958-1959*. Madrid, INE, 1961, p. 9. INE, *Estadística de la Enseñanza Primaria. Curso 1964-1965*. Madrid, INE, 1965, p. 8.

(10) MEC, *La educación en España. Bases para una política educativa*. Madrid, MEC, 1969, p. 113.

(11) Viñao Frago, A., «The first national campaign of literacy (1922-1923) in the context of the history of literacy in Spain». Comunicación presentada en la *XI International Standing Conference for the History of Education*. Universidad de Oslo, 9-12 de agosto 1989.

(12) Fernández Soria, J. M., «Labor de alfabetización y culturización elemental en la España republicana (1936-1939)». *L'enseignement primaire en Espagne et en Amérique Latine del XVIII^e a nos jours*. Tours, Université de Tours, 1986, pp. 323-343.

Las campañas de alfabetización gestadas durante el franquismo tuvieron dos momentos. En primer lugar, las campañas promovidas por la Junta Nacional contra el Analfabetismo entre los años 1950 y 1962. En segundo lugar, la Campaña Nacional de Alfabetización y Promoción Cultural de Adultos, más ambiciosa en extensión y carácter que cuantas la precedieron, se llevaría a cabo entre 1963 y 1973. Su época dorada sería el primer quinquenio (1963-1968), mientras que en el segundo (1968-1973) languidecería hasta su extinción y la creación del programa de Educación Permanente de Adultos (EPA), tres años después de la aprobación de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa.

Las limitaciones que presentaban las campañas contra el analfabetismo de la década de los cincuenta o las campañas de alfabetización de los sesenta eran diversas. La primera de ellas fue, sin duda, la propia concepción subyacente en el término campaña, que se asociaba con los de ofensiva, contienda, lucha. Desde esta perspectiva parecía que los analfabetos fuesen los responsables de su estado y no, por el contrario, el producto de una situación heredada más amplia de marginación social, económica y cultural. Otra característica de estas campañas fue el estar encomendadas a organismos centrales, lo que provocaría una descontextualización y una uniformidad de toda índole: curricular, lingüística, etc. Otra nota común de estas campañas era un planteamiento, un diseño y una organización de la acción alfabetizadora abordados desde una perspectiva académico-escolar. La carencia de profesionales adecuadamente formados para atender las campañas en todas sus vertientes fue otro de los escollos (13).

La labor del Ministerio de Educación no quedó reducida a promover clases para adultos y campañas de alfabetización, sino que a través de la Comisaría de Extensión Cultural, creada en 1953 e integrada por los servicios técnicos de Medios Audiovisuales, Medios Auditivos, Lecturas Educativas y Misiones Educativas, se acometieron diversas actuaciones.

Otra iniciativa importante, llevada a cabo en este caso por el Ministerio de Trabajo, fue la institucionalización de un sistema de formación profesional de adultos que, al igual que en otros países, se lograría tras la posguerra y, sobre todo, a lo largo de la década de los cincuenta. Todo ello, en un contexto internacional de transformación de las características de las fuerzas productivas en un acelerado proceso de cambio que desencadenó la intensificación de las tensiones sociales y el replanteamiento del sistema educativo, incidió, e incide, asimismo y de manera muy grave sobre el sistema de formación profesional de adultos: primero, obligando a plantear este sistema desde una perspectiva de promoción social, y segundo, exigiendo una revisión del nexo entre ésta, la formación profesional reglada y el sistema educativo total.

(13) Una primera aproximación a un estudio más ambicioso que sobre las campañas nacionales de alfabetización en España hemos emprendido puede verse en Moreno Martínez, P. L., «De la alfabetización a la Educación de Adultos», *Leer y escribir en España. 200 años de alfabetización*. Madrid, Fundación Germán Sánchez Ruipérez (en prensa).

La formación profesional de adultos, como tal, aparece en España tardíamente, si bien desde 1943 comienzan a impartirse cursillos de extensión agraria, lo cual sucederá en 1957, tras la importación de la experiencia ANIFRMO francesa, a través de la Formación Profesional Acelerada de Sindicatos, con la enseñanza de oficios en centros fijos y en régimen de internado. A partir de 1960, por otra parte, financiados por el Fondo Nacional de Protección al Trabajo, se improvisa una multitud de centros en los que se impartirá lo que entonces se llamaría Formación Intensiva Profesional (centros de FIP), a cargo de diversas entidades públicas y privadas.

Las espectaculares transformaciones estructurales del país a comienzos de los sesenta (migraciones, industrialización, «terciarización», urbanización) no tuvieron una pronta respuesta formativa. Sería con la creación, en 1964, del Programa de Promoción Profesional Obrera y su puesta en práctica, desde 1965 a 1969, cuando se abriría una nueva etapa de la formación profesional para adultos (14).

Las ofertas educativas para personas adultas no quedaban circunscritas a las iniciativas del Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo. Diversos Ministerios y entidades desarrollaban igualmente actividades educativas, tanto en el aspecto de formación profesional como en el de educación popular. Tal era el caso de los Ministerios de Información y Turismo, Agricultura, Gobernación y Trabajo o de las Fuerzas Armadas. La Iglesia, la Delegación de Juventudes, la Sección Femenina y la Organización Sindical tenían, asimismo, a su cargo programas educativos de importancia (15).

En consecuencia, una de las características de la oferta educativa para adultos, ya en la década de los sesenta, fue una ostensible dispersión de iniciativas. Entre las más significativas estaban el Programa de Promoción Profesional Obrera (PPO) y los cursos de Formación Intensiva Profesional (FIP) promovidos, ambos, por el Ministerio de Trabajo, los Centros de Formación Profesional Acelerada (FPA) de la Organización Sindical, la extensión agraria dependiente del Ministerio de Agricultura, los Centros culturales comarcales y locales o la vasta Campaña Nacional de Alfabetización y Promoción Cultural de Adultos, dependiente del Ministerio de Educación, y las Misiones de Cultura y Arte, auspiciadas por el Ministerio de Información y Turismo; junto con otras iniciativas públicas —generadas por organismos del Movimiento Nacional—, sociales y privadas.

Tal elenco de actuaciones dirigidas, en no pocos casos, a los mismos colectivos carecía de coordinación. El *Libro Blanco* lo reflejaba certeramente al señalar que «la extensa gama de esfuerzos que corresponden a denominaciones, procedimientos, objetivos, métodos, personas y organismos diferentes es una respuesta múltiple e incoordinada a la necesidad de continuar la educación en la edad

(14) Pérez Díaz, V., *Cambio tecnológico y procesos educativos en España*. Madrid, Seminarios y Ediciones, 1972, pp. 43-74. MEC, *La educación en España. Bases para una política educativa*, op. cit., pp. 116-119. Presidencia del Gobierno. Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social. *II Plan de Desarrollo Económico y Social. Enseñanza y formación profesional*. Madrid, 1967, pp. 60-77.

(15) MEC, *La educación en España Bases para un política educativa*, op. cit., pp. 114-115. Sanz Fernández, F., *Educación no formal en la España de la posguerra*. Madrid, Universidad Complutense, 1990.

adulta. La aludida incoordinación origina duplicaciones y despilfarros de energías, que deben ser corregidos por una política eficaz de educación de adultos, parte indispensable de toda política cultural» (16).

Así pues, cuando se inició el proceso que llevaría a la promulgación de la LGE, ya existía una apreciable trayectoria en el ámbito de la Educación de Adultos en nuestro país. Se habían producido experiencias en educación básica, formación ocupacional y educación popular. Este abanico de ofertas educativas para adultos reflejaba una cierta diversidad de opciones de formación. La diversidad no era sólo de actividades, sino también de las instancias que las promovían. Pero la carencia de algún organismo que realizase funciones de coordinación provocaba una oferta dispersa y poco eficaz.

Igualmente, la existencia de una Administración centralizada fue otra de sus limitaciones, pues traía consigo la descontextualización y la uniformidad. La carencia de profesionales especialmente formados para participar en actividades de Educación de Adultos era, a su vez, otro de los elementos que más negativamente estaban influyendo en el desarrollo de todas estas actuaciones. Además, otros problemas y necesidades de la Educación de Adultos se denunciaban en el *Libro Blanco*, entre ellos cabe destacar la falta de medios y de métodos peculiares, de una política educativa coherente, de una planificación sociocultural enmarcada en la planificación económica y de una concepción de la Educación de Adultos claramente inscrita en un concepto más amplio de educación permanente, unida a la escasa definición del modelo de persona adulta que alcanzar (17). ¿En qué medida la LGE respondía en su articulado y aplicación a estas lagunas de la educación de las personas adultas en la España de los setenta?

PRINCIPIOS Y ALCANCE DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

La Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE) fue la primera ley educativa de nuestro país que partía, como principio orientador del sistema educativo, del concepto de educación permanente. Ahora bien, la idea de la educación como proceso a lo largo de toda la vida no era nueva. Ya Platón abogaba por un continuo de aprendizaje y de búsqueda del saber. Tal reflexión también estaba presente en otras culturas, como la musulmana o la hindú (18). Más próximo a nuestro tiempo, a finales del siglo XVIII, Condorcet, en su célebre informe presentado en 1792 a la Asamblea legislativa

(16) MEC, *La educación en España. Bases para una política educativa*, op. cit., p. 119.

(17) *Ibidem*, p. 116.

(18) Limón Mendizábal, M.ª R., *Educación Permanente y Educación de Adultos en España*, op. cit., tomo I, p. 77. León, A., «La Educación Permanente. Evolución de los conceptos y de las funciones». *Formación continua y Educación Permanente*. Barcelona, Oikos-tau, 1986, p. 20. Kirpal, N. P., «Estudios históricos y fundamentos de la educación permanente», en R. H. Dave (Dir.), *Fundamentos de Educación Permanente*. Madrid, Santillana, 1979. pp. 112-119 (traducida del inglés al español por M. Alonso y A. Martínez Benito).

va, defendía igualmente una formación permanente (19). En pleno siglo XX, B. A. Yeaxlee fue el primer autor que examinó en profundidad el sentido de la educación permanente (20).

Históricamente, el concepto de educación permanente surgió identificado con la Educación de Adultos. Fue en la Segunda Conferencia Internacional de Educación de Adultos, celebrada en Montreal en 1960, donde se produjo un auténtico avance en la concepción y en la definición de una enseñanza para adultos. El avance clarificador fue consecuencia del análisis efectuado por un grupo de especialistas al servicio de las organizaciones intergubernamentales (UNESCO, Consejo de Europa, OCDE). En concreto, el término educación permanente, en el sentido de abarcar toda la vida humana, fue propuesto en 1965 por la UNESCO, precisamente en el documento de trabajo elaborado con ocasión de la III Reunión del Comité Internacional de especialistas para la promoción de la enseñanza de adultos. El comité, a partir de un informe de Paul Lengrand, declaró que este principio debía animar el conjunto del proceso educativo, considerado como un continuo durante toda la vida del individuo, y que se precisaba, por tanto, una organización integrada de la educación permanente, integración que debía referirse a todas las etapas de la vida del individuo y cubrir los diferentes aspectos de su vida y de las sociedades (21).

Desde la década de los sesenta, diversos organismos internacionales jugaron un papel crucial en la elaboración y difusión del concepto de educación permanente (22). Así, en fechas muy próximas a la elaboración del *Libro Blanco* de 1969, el Consejo de Europa, tras la reorganización del programa del Consejo de Cooperación Cultural operada en 1967, centró sus actividades en torno a la realización de dos grandes objetivos: la educación permanente y el desarrollo cultural (23).

Así pues, a lo largo de la década de los sesenta se produciría un doble proceso en torno al concepto de educación permanente. Por un lado, se diferenciaría de la educación de adultos, a la que integró como uno de sus componentes, de modo que llegó a englobar la educación infantil, la de jóvenes y la de adultos. Por otra parte, comenzó a ser promovida por diversos organismos internacionales.

(19) Condorcet, *Informe y proyecto de decreto sobre la organización general de la instrucción pública*. Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1990, pp. 47-48 (edición, introducción y notas de O. Negrín Fajardo; traducida del francés al español por B. Leguen).

(20) Yeaxlee, B. A., *Lifelong Education. A Sketch of the range and significance of the adult education movement*. London, Cassel and Co., 1929.

(21) La tesis de este documento está desarrollada en Lengrand, P., *L'Éducation Permanente*. París, PEC, 1965. No obstante, veinte años después, Lengrand afirmaba que el estado actual del pensamiento y la práctica de la noción de Educación Permanente era muy complejo; no pudiendo ser ésta claramente definida. Véase Lengrand, P., «Lifelong Education: Growth to the concept». *The International Encyclopedia of Education. Research and Studies*. Oxford, Pergamon Press, 1985, vol. 5, pp. 3066-3070.

(22) Marín Ibáñez, R., «De la Educación de Adultos a la Educación Permanente». *Revista Española de Pedagogía*, 181, septiembre-diciembre 1988, pp. 396-398. Garrido Sánchez, M., *Historia de la Educación Permanente según la UNESCO*. Tesis doctoral. Madrid, UNED, 1987.

(23) Junoy García de Viedma, G., *La cooperación intergubernamental cultural y educativa en el marco del Consejo de Europa. 1949-1978*. Madrid, MEC, 1979, pp. 137-161.

les como —según enunciara pocos años más tarde E. Faure— «idea rectora de las políticas educativas en los años futuros» (24).

Haciéndose ya eco de las nuevas tendencias, el *Libro Blanco* situaría entre los principios fundamentales de la nueva política educativa la educación permanente. De tal modo que «el proceso de la educación ha de concebirse con un sentido de continuidad a lo largo de toda la vida del hombre, y no circunscrito solamente a las etapas de la niñez y adolescencia, de conformidad con los postulados de la educación permanente. Las posibilidades de proseguir y desarrollar la formación intelectual y moral, así como de enriquecer la cultura personal, deben ofrecerse a todos. Además, las aspiraciones de promoción social, el progreso científico y tecnológico, las readaptaciones profesionales y el cambio acelerado en todos los órdenes, que caracterizan a la sociedad actual, exigen la creación de las estructuras necesarias para atender sistemáticamente esas nuevas necesidades del hombre, que se le plantean más allá de los límites de la acción de las instituciones educativas, tal como están concebidas actualmente. Esas estructuras se deben integrar, para que la acción sea eficaz, en un sistema de educación permanente» (25).

El *Libro Blanco* presentaba certeramente cómo debía considerarse el proceso educativo desde la educación permanente. También señalaba dónde se situaban las causas más importantes de las demandas de Educación de Adultos que quedaban mediatizadas por el contexto político del momento. Asimismo, en consecuencia, se señalaba la exigencia de crear las estructuras requeridas para atender esas nuevas necesidades. Efectivamente, en algunos casos era así; en otros, organismos ajenos al MEC habían generado ofertas educativas con bastante grado de autonomía, como podían ser las actividades de formación profesional para adultos. Igualmente era preciso integrar o, al menos, coordinar esas estructuras en un sistema de educación permanente.

Del mismo modo, la educación permanente se plasmó en los objetivos de la LGE. En este caso, la interpretación de la educación permanente corrió peor suerte. Efectivamente, frente a la realizada en el *Libro Blanco*, en la LGE parecía que de lo que se trataba era «de construir un sistema educativo permanente»; cuando lo que debía ser permanente era el proceso mismo de educarse el sujeto a lo largo de la vida, y no el sistema educativo propiamente dicho. Es decir, cabía hablar de un sistema de educación permanente como lo hacía el *Libro Blanco*, pero no de un sistema educativo permanente, en el cual la educación permanente quedaba aparentemente reducida a la oferta educativa del MEC.

Menos acertada fue aún (al menos, tal y como el desarrollo de la LGE mostró) la inclusión de lo que se denominó la Educación Permanente de Adultos (EPA) como un nivel más del sistema educativo (según se recogía en el art. 12.1. de la LGE). Si bien en un principio esto podía ser positivo, debido al pro-

(24) Faure, E. y otros, *Aprender a ser*. Madrid, Alianza-UNESCO, quinta edición, 1977, p. 265 (traducción del francés al español por C. Paredes de Castro).

(25) MEC, *La educación en España. Bases para una política educativa*, op. cit., pp. 206 y 232.

ceso que potencialmente se abría de normalización institucional de una Educación de Adultos marginada históricamente, a la postre ésta quedaba constreñida por una estrecha perspectiva académico-escolar. Este planteamiento de la Educación de Adultos tampoco facilitaba la superación de la tradicional enseñanza para adultos.

La denominación de Educación Permanente de Adultos re incidía en interpretaciones reduccionistas de la educación permanente y la educación de adultos anteriores a la Conferencia de Montreal, al equiparar, en cierta manera, dichos conceptos. Es decir, se empobrecía, de hecho, la educación permanente al quedar reducida aparentemente a la educación de adultos, puesto que era la formación del adulto lo que se precisaba como permanente y no la de la persona a lo largo de sus diferentes ciclos vitales.

Algunos textos oficiales posteriores procuraron atajar la confusión generada y distinguir la educación permanente, como principio integrador y coordinador de los distintos niveles y modalidades del sistema educativo, de la educación de adultos, ya que esta última era una modalidad de la primera (26).

El *Libro Blanco*, que fue un texto bastante acertado en sus apreciaciones y crítico para la época, no fue menos ambicioso en las finalidades fundamentales atribuidas a la Educación de Adultos desde una perspectiva básicamente compensatoria. Así, entre ellas estaban ofrecer oportunidades a aquellos que abandonaban el sistema educativo, para que pudieran proseguir sus estudios; proporcionar los medios necesarios para el perfeccionamiento y el reciclaje profesional; iniciar, favorecer y coordinar actividades encaminadas a elevar el nivel cultural en ámbitos concretos (barrio, mujeres, etc.); impulsar la acción sociocultural y, por último, alfabetizar o completar la formación básica de la población adulta. La consecución de tales finalidades requería, como el propio *Libro Blanco* fijaba, la planificación de actividades con contenidos, programas y métodos específicos, basadas en investigaciones sobre las necesidades y aspiraciones de los distintos grupos sociales y comarcas. Para ello se coordinaría la acción del MEC no sólo con la de otros Ministerios, sino también con la adhesión de otros organismos e instituciones públicos y privados. Además, el propio MEC pretendía que su red de centros (desde las Universidades hasta los centros de EGB) desarrollara programas de Educación de Adultos, dentro de su competencia, tanto de carácter profesional como de extensión cultural (27).

Posteriormente, la LGE, al determinar los fines de la educación en todos sus niveles y modalidades, sería más parca y global. Así, haría referencia general a características de la educación, como la formación integral, o a las funciones sociales que cumplía de integración y promoción social e impulso del desarrollo social, cultural, científico y económico del país (28).

(26) Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa, *Educación Permanente y Especial*. Madrid, MEC, 1972, p. 17.

(27) MEC, *La educación en España. Bases para una política educativa*, op. cit., pp. 232-233.

(28) Véase el artículo 1 de la *Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa*. Madrid, Magisterio Español, quinta edición, 1972, p. 16.

Fundamentalmente el capítulo IV del título primero, que comprendía los artículos 43, 44 y 45, estaba dedicado explícitamente a la Educación Permanente de Adultos. Este capítulo recogía tanto las finalidades como las exigencias para su aplicación. Entre las funciones que atribuía al MEC (en el punto 3 del art. 45) aparecía la competencia para «aprobar los programas de educación de adultos (...) y supervisar su realización; establecer los planes y programas para la formación de educadores de adultos y convalidar los estudios de este género». Otros méritos especialmente destacables de la LGE fueron facilitar el acceso a la educación superior a los mayores de veinticinco años (art. 36) o establecer modalidades de enseñanza por correspondencia, radio y televisión (art. 47).

La LGE constituyó por sí misma un punto de inflexión importante no sólo para el sistema educativo en su conjunto, sino muy especialmente para la Educación de Adultos. Ahora bien, la ley no tuvo un valor en sí. Sería, por tanto, su plasmación en actuaciones concretas, su desarrollo, lo que nos daría la medida del alcance real que tuvo en la oferta y la práctica educativas de las personas adultas. Resulta preciso, en consecuencia, conocer lo que ha constituido este particular ámbito educativo.

Las limitaciones existentes para abordar tal estudio dificultan enormemente la realización de un análisis de la realidad con todo el rigor deseable. El *Libro Blanco* de la Educación de Adultos en su anexo II, dedicado a la oferta educativa para adultos en España, reconoce que «la educación de adultos ha sido y es tan marginal respecto al propio sistema educativo y a las prioridades de las fuerzas sociales que marcan la pauta de lo que es y no es importante, que ni siquiera es fácil conocerla» (29). El preámbulo de este anexo II nos muestra y demuestra la imposibilidad de traducir en cifras fiables el espectro desordenado de actuaciones heterogéneas, incluso las procedentes de las actuaciones de las Administraciones educativas. En él se afirma que «la principal conclusión que quisiéramos extraer es la necesidad de investigar en profundidad, para contar en breve con un inventario real de lo existente en materia de educación de adultos» (30).

Tratemos de analizar, aun siendo conscientes de las limitaciones consiguientes, las acciones y omisiones más definitorias de lo que ha sido «el subsistema de Educación Permanente de Adultos» a lo largo de los dos últimos decenios. Estos veinte años han supuesto etapas bien diferenciadas.

La primera etapa comprende desde la publicación en 1970 de la LGE hasta la muerte de Franco y el inicio del proceso de transformación del Estado. En ella se configurarán las líneas básicas de lo que habría de ser el programa de Educación Permanente de Adultos. La segunda, iniciada tras la anterior, durará hasta la caída de la Unión de Centro Democrático (UCD). En ésta se producirá, por un lado, una política gubernamental continuista y, por otro, una creciente demanda social de educación popular. La tercera etapa transcurre desde 1982, con la llegada al poder de los socialistas, hasta 1990. Este período ha supuesto, frente a la marginación de esta parcela educativa en los momentos históricos

(29) MEC, *La Educación de Adultos. Un libro abierto*. Madrid, MEC, 1986, p. 221.

(30) *Ibidem*, p. 222.

anteriores, una mayor preocupación por la Educación de Adultos, produciéndose considerables avances. Esta última, la etapa política de la reforma, que culminará con la publicación de la LOGSE, merecerá más adelante una consideración específica.

La creación del programa de Educación Permanente de Adultos, llevada a cabo por el MEC según la Orden Ministerial de 26 de julio de 1973, se convertirá en un cauce fundamental de aplicación de la LGE. Es decir, se canalizará a través del mismo la oferta de educación básica de las personas adultas.

Se procede simultáneamente (OM 5 de julio de 1973) a suprimir las escuelas especiales para la alfabetización de adultos de la Campaña Nacional de Alfabetización y Promoción Cultural de Adultos, iniciada diez años antes, y a crear no ya una nueva campaña, sino un Programa de EPA, que quedaba así regulado con carácter provisional. El objeto de este programa era la elaboración de los estudios precisos para desarrollar y llevar a efecto los objetivos previstos de acuerdo con la EPA y la iniciación de experiencias en este campo, que continuaría y perfeccionaría la labor realizada hasta ese momento. Hasta que no se señalara de forma reglamentaria la estructura del programa, éste actuaría a través de aulas de EPA, ubicadas en las antiguas Escuelas Especiales para la Alfabetización de Adultos, así como en las que se crearan a tal fin en centros ordinarios y en los Círculos de Promoción Cultural.

El profesorado al que se le encomendó la aplicación del programa fueron los maestros alfabetizadores procedentes de la extinguida Campaña de Alfabetización. Por Resolución de 6 de octubre de 1973 (BOE de 7-10-1973) se fijó la plantilla inicial de profesores. El número de la misma era realmente exiguo (tan sólo 1.000 profesores para toda España), lo cual ocasionaba que algunas provincias quedasen sin un solo profesor de EPA. Esta plantilla suponía una reducción considerable del profesorado frente a los recursos humanos destinados a la Campaña de Alfabetización, tanto en su momento cumbre (entre 1963 y 1968), con 5.000 maestros alfabetizadores, como en su declive (entre 1968 y 1973), en el que aún quedaban adscritos a la misma 2.500 profesores. El profesorado excedente iría destinado a la docencia en centros ordinarios de EGB.

En 1976, seis años después de la promulgación de la LGE y tres después de la implantación del Programa de EPA, aún no se había creado, como recogía el artículo 91 de la Ley, ningún centro estatal que impartiera exclusivamente enseñanzas para las personas adultas. Así lo denunciaba el Informe de la Comisión evaluadora de la LGE (31). Fue en 1979 cuando, por diferentes Órdenes Ministeriales de 13 de diciembre, se pusieron en funcionamiento los primeros centros estatales de EPA en las provincias de Madrid (BOE 19-1-1980), Murcia (BOE 21-1-1980) y Jaén (BOE 26-1-1980).

En el curso 1985-1986 el número total de centros de EPA ascendía a 397 (de los cuales, 236 eran de titularidad pública), en los que impartían docencia a

(31) Informe que eleva al Gobierno la Comisión evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa en cumplimiento del Decreto 186/76 de 6 de febrero. Madrid, septiembre de 1976, vol. 1, pp. 150-151.

145.062 personas adultas 3.341 profesoras y profesores, de los que el 62,84 por 100 estaba adscrito a centros públicos (32).

Las Orientaciones Pedagógicas para la EPA en el nivel de EGB fueron reguladas por la Orden Ministerial de 14 de febrero de 1974. Lamentablemente se perdió la oportunidad de generar un diseño curricular adecuado, en sus elementos, a las características propias de la enseñanza y la complejidad y la amplitud de las necesidades educativas de la población adulta. Solamente posibilitaron una configuración marcadamente escolar de la EGB para las personas adultas (33).

La LGE, que tuvo considerables aciertos en su articulado, careció de un desarrollo adecuado, como se pone de evidencia en no pocas cuestiones (34). Pongamos algunos de los ejemplos más significativos.

La planificación de actividades de Educación Permanente de Adultos, según el artículo 45.1, debía efectuarse posteriormente a la investigación sobre las necesidades y aspiraciones en el orden social y geográfico, en conexión con las necesidades de Formación Profesional, teniendo en cuenta la especial psicología del adulto. Pues bien, tales investigaciones previas y precisas para planificar las actividades educativas para las personas adultas no se llegaron a realizar, con lo cual, las disposiciones posteriores, como podían ser el Programa de EPA o las mismas Orientaciones Pedagógicas referidas, carecieron de cualquier grado de contextualización. Todo ello originó una cierta improvisación y una simple traslación curricular de otros niveles educativos al de las personas adultas, que tan sólo posteriormente se intentaría paliar en los Programas Regionales de Alfabetización y Educación de Adultos de los ochenta (35).

Tampoco en otros casos la letra de la ley fue capaz de salvar ciertas inercias adquiridas en la oferta educativa para adultos que se vieron reforzadas con el paso del tiempo. Difícilmente podía ser viable que le correspondiera al MEC impulsar, planificar y supervisar la educación de adultos —como recogía el artículo 45.2—, sin establecer al unísono suficientes mecanismos de coordinación con las ofertas educativas de otras instituciones, tales como los Ministerios de Trabajo, Cultura, Agricultura, Pesca y Alimentación, Justicia y Defensa o, con posterioridad, las CC.AA., los Ayuntamientos o las iniciativas privadas y sociales. La dispersión, la desconexión y la falta de coordinación en la diversidad de acciones educativas dirigidas a las personas adultas han sido patentes.

(32) Véase CIDE, *El Sistema Educativo Español*. Madrid, MEC, 1988, pp. 108-110. También MEC, *Estadística de la Enseñanza en España. Niveles no universitarios 1985-1986*. Madrid, MEC, 1988, pp. 25-26 y 67-71. Los datos referidos contrastan considerablemente con los que del curso 1986-1987 da el propio MEC, en los cuales el número total de profesores asciende a 6.008 y el de alumnos, a 315.895. Véase MEC, *Estadística de la Enseñanza en España. Niveles de Preescolar, General Básica y Enseñanzas Medias 1986-1987*. Madrid, MEC, 1989, pp. 37-38 y 108-110.

(33) «Orientaciones pedagógicas para la Educación Permanente de Adultos», *Nuevas Orientaciones Pedagógicas*. Madrid, Escuela Española, décima edición, 1980, pp. 165-186.

(34) Véase el *Informe que eleva al Gobierno la Comisión evaluadora de la Ley...*, *op. cit.*, vol. 1, pp. 148-151.

(35) Moreno Martínez, P. L., «De la alfabetización a la Educación de Adultos». *Leer y escribir en España. 200 años de alfabetización*, *op. cit.*

Así pues, a pesar de los buenos propósitos de la LGE de encomendar la educación de adultos al MEC, lo cierto es que, quizá por la propia naturaleza de este ámbito educativo, se diluye entre innumerables organismos gubernamentales y no gubernamentales. Esta dispersión lleva a reclamar la creación de organismos que se encarguen de la planificación general de tales actividades (36). No obstante, en los últimos años, en España se ha debatido acerca de la necesidad de una nueva organización institucional que subsane esta situación (37).

La carencia de planes y programas para la formación de educadores de adultos, que debía establecer el MEC, según el artículo 45.3, fue una de las limitaciones más importantes que tuvo la LGE. No ha existido, por tanto, un profesorado, especialmente formado como tal, para atender las peculiaridades de la Educación de Adultos, ni tan siquiera la educación básica de las personas adultas. Sin embargo, el MEC fue consciente de la importancia fundamental de los educadores de adultos, así como de sus rasgos distintivos y diferenciados de otro tipo de profesores; si bien, nada se hizo en tal sentido. Las Orientaciones Pedagógicas para la EPA de 1974 reconocían que «especial atención merece el profesorado que se dedique a la Educación Permanente de Adultos, ya que las circunstancias y (los) objetivos que la orientan son distintos a los que definen la educación en la infancia y (la) adolescencia. En efecto, la Educación Permanente de Adultos obliga al profesor a actuar como un animador social» (38).

El profesorado reclutado para atender este tipo de enseñanza ha sido fundamentalmente el de EGB. Ello explica la tendencia a reproducir con los adultos los mismos esquemas académico-escolares que se aplican a los niños y adolescentes. Todo esto, unido a la descoordinación, la descontextualización y la uniformidad de la oferta educativa, ha frenado la elaboración y la puesta en práctica de iniciativas más amplias e integradas en acciones globales de desarrollo comunitario. Si bien la inexistencia de una formación inicial de los educadores de adultos (como oferta diferenciada) sigue estando presente, en estos últimos años se ha tratado de paliar con cursos de perfeccionamiento, reciclaje o especialización a través, esencialmente, de planes regionales de formación del profesorado y de algunas iniciativas universitarias.

La LGE posibilitó la consolidación de la modalidad de enseñanza a distancia —artículo 47.1—, que aun no estando expresamente destinada a la educación de las personas adultas, tendría una especial repercusión en la población de este grupo de edad.

(36) Coombs, P. H., «Sugerencias para una política realista de la Educación de Adultos». *Perspectivas*, 15 (1), 1985, pp. 29-42.

(37) MEC, *La Educación de Adultos. Un libro abierto*, op. cit., pp. 31-36 y 76-84. *Examen de la política educativa española por la OCDE*. Madrid, MEC, 1986, p. 86. Moreno Martínez, P. L., «La educación de Adultos: Un reforma pendiente». *Jornadas sobre la reforma del sistema educativo*. Murcia, ICE, Universidad de Murcia, 1988, pp. 73-76. Moreno Martínez, P. L., «La Educación de Adultos en el proyecto de reforma: De la propuesta para debate al Libro Blanco», en *La Educación Permanente*. Gijón, UNED, 1990, pp. 291-297.

(38) «Orientaciones pedagógicas para la Educación Permanente de Adultos», op. cit., p. 166.

El primer y más importante hito del desarrollo de la LGE en lo relativo a la enseñanza a distancia fue la creación, por Decreto 2310/1972 de 18 de agosto (BOE de 9 de septiembre), inspirado en la excelente experiencia de la Universidad por Correspondencia de Lusaka (Zambia), de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (39). A ésta se unirían posteriormente diversas iniciativas dirigidas a otros niveles.

En 1975 se constituye, por Decreto 2408/1975 de 9 de octubre, el Instituto Nacional de Bachillerato a Distancia (INBAD), con objeto de impartir, dentro de la modalidad de educación no presencial o a distancia, las enseñanzas de Bachillerato y del Curso de Orientación Universitaria. En el Centro Nacional de Educación Básica a Distancia (CENEBAD), fundado en 1979, podían cursar la EGB los niños a los que, en edad escolar obligatoria, no les fuese posible estar escolarizados y aquellas enseñanzas correspondientes al segundo y el tercer ciclo de EPA los adultos (40).

Especial mención cabe hacer de lo que ha sido Radio ECCA, es decir, la Emisora Cultural Canaria, que acaba de cumplir veinticinco años de existencia. Esta iniciativa se expandió al resto de España, estando presente en la actualidad en más de la mitad de las provincias españolas. Además, en 1973 se exportó a Costa Rica, formando hoy parte de los sistemas educativos de, al menos, diez países iberoamericanos.

Diez años después de la fundación de Radio ECCA, en 1975, se firmó un convenio entre su propietaria, la Compañía de Jesús, y el MEC; convenio desarrollado dos años más tarde, por el que se clasificaba Radio ECCA como Centro Estatal de Educación Permanente de Adultos en régimen de administración especial. Los programas de Radio ECCA abarcan actividades de educación formal del nivel de EGB correspondientes a los tres ciclos de EPA y de BUP. Asimismo, existe una oferta amplia y diversa de educación no formal (41).

Fueron precisamente las iniciativas de educación no formal (unas, populares; otras, auspiciadas por instituciones públicas), de las que ya existían precedentes a comienzos de los setenta y que irían expandiéndose a finales de los setenta y la década de los ochenta, las que abrieron en nuestro país nuevas perspectivas a la Educación de Adultos. Los Centros Cívicos, los Centros Sociales, los Ateneos Libertarios, las Escuelas y Universidades Populares o las Aulas de Cultura eran una buena muestra de la diversidad de actuaciones que se produjo. Este amplio conjunto de acciones no pretendían, generalmente, expedir títulos académicos, sino, por una parte, favorecer el desarrollo de aptitudes personales y, por otra, posibi-

(39) Díez Hochleitner, R., «Prospectiva, reformas y planificación de la educación», en *Prospectiva, reformas y planificación de la educación. Documentos de un debate*. Madrid, Fundación Santillana, 1990, p. 17.

(40) CIDE, *El Sistema Educativo Español*, op. cit., pp. 110-114.

(41) *Radio y Educación de Adultos. Boletín cuatrimestral ECCA, 13*, enero-abril 1990 (número especial dedicado al 25 aniversario). Alcazar Martínez, A., «Educación Básica a Distancia: ECCA y CENEBAD (Elementos para un estudio comparado)», en P. L. Moreno y A. Viñao (Eds.), *Alfabetización y Educación de Adultos en Murcia. Pasado, presente y futuro*. Murcia, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1988, pp. 189-227.

litar cauces de socialización, integración y participación ciudadana a través de actividades de formación, animación sociocultural y desarrollo comunitario (42).

DE LA LGE A LA LOGSE

En este país no ha existido una política de Educación de Adultos. Por una parte, no se han fijado ni, en su caso, aplicado las líneas maestras sobre las que tendrían que discurrir, al menos, las iniciativas públicas. Por otro lado, tampoco se puede hablar de «una» política educativa, sino de diversas políticas educativas seguidas por diferentes Ministerios, instituciones u organismos que han programado actividades de Educación de Adultos relativas a su área de competencia y generalmente desconexas de las que ofertaban otros organismos públicos.

No obstante, como hemos visto, algunas manifestaciones se han hecho en pro de un sistema educativo en el que la Educación Permanente formaría parte de sus principios orientadores. Así, J. L. Villar Palasí, en la introducción a *La educación en España. Bases para una política educativa* (1969), reconocía la Educación Permanente como una ambición del Gobierno, al querer «hacer del propio proceso educativo un sistema continuo, con unidad e interrelación de su estructura, y ofrecer la oportunidad de una educación permanente a lo largo de la vida de hombres y mujeres» (43).

Además de las manifestaciones del Ministro Villar en el texto referido, también en alguno de los apartados del, en su día, conocido como *Libro Blanco* se hallaban referencias al concepto de educación permanente y a sus consecuencias sobre el sistema educativo: «El concepto moderno de la educación permanente ha venido a modificar el esquema docente tradicional. Si la educación debe seguir, en cada individuo y en cada grupo social, el ritmo de los avances científicos y tecnológicos, no basta con que se actualice periódicamente mediante cursillos; tiene que experimentar un reajuste continuo para acomodarse a las posibilidades de desarrollo intelectual, afectivo y social, de modo que se asimilen en cada coyuntura los contenidos adecuados a las capacidades individuales y a las exigencias de la preparación social y profesional» (44).

La Ley General de Educación, publicada un año más tarde, recogía el espíritu del reiterado documento y lo plasmaba en su preámbulo y su articulado. Entre los objetivos que la ley proponía estaban los de «hacer partícipe de la educación a toda la población española y establecer un sistema educativo que se caracterice por su unidad, flexibilidad e interrelaciones, al tiempo que se fa-

(42) Paz Fernández, J., *Instituciones educativas para adultos en España*, Madrid, Seco Olea, H., 1986. Puente, J. M., y de la Cruz, C., «Las Universidades Populares en España», en Puente, J. M. y otros, *Perspectivas para la Educación de Adultos*. Barcelona, Humanitas, 1986, pp. 83-99. Hernández Briseño, J., «Impacto social de las Universidades Populares». *Entre Líneas*, 4, abril 1989, pp. 49-94. Castro A. de, *Aulas de cultura en el medio rural. Historia de una experiencia*. Madrid, Popular, 1987. Conseil de L'Europe, *Projet n.º 9 du CDCC. Les 14 expériences pilotes*. Strasbourg, Conseil de L'Europe, 1985, vol. I, pp. 25-51.

(43) MEC, *La educación en España. Bases para una política educativa*, op. cit., pp. 10-11.

(44) *Ibidem*, p. 144.

cilita una amplia gama de posibilidades de educación permanente y una estrecha relación con las necesidades que plantea la dinámica de la evolución económica y social del país. Se trata, en última instancia, de construir un sistema educativo permanente, no concebido como criba selectiva de los alumnos, sino capaz de desarrollar hasta el máximo la capacidad de todos y cada uno de los españoles» (45).

El propósito enunciado de «construir un sistema educativo permanente» quedaría reducido en la práctica a un sistema educativo segmentado, jerarquizado por niveles, del que «la Educación Permanente de Adultos» sería, marginalmente, sólo un subsector (46). La ley reiteraba, en su artículo 9.1, que «el sistema educativo asegurará la unidad del proceso de la educación y facilitará la continuidad del mismo a lo largo de la vida del hombre para satisfacer las exigencias de educación permanente que plantea la sociedad moderna» (47). Pero, de hecho, las intenciones de programación se vieron traicionadas por la propia configuración que del sistema educativo efectuó la Ley Villar. Se dio un paso y poco más.

Pero la crítica no termina aquí. Ni siquiera la Administración educativa acometió las competencias que en este ámbito le encomendaba la propia ley. Así, correspondía «al Ministerio de Educación y Ciencia impulsar, planificar y supervisar la educación de adultos (...), aprobar los programas (...), supervisar su realización; establecer los planes y programas para la formación de educadores de adultos y convalidar los estudios de este género» (48). Un sistema educativo con un déficit secular de puestos escolares en enseñanzas obligatorias, una enseñanza secundaria en expansión y una Universidad que vio cómo en la década de los setenta aumentaban sus efectivos vertiginosamente, todo ello, unido a la escasez de recursos con la que se hizo frente a la realización de la reforma, hacía que se tambaleara la consecución de los principales objetivos y alejaba cada vez más la posibilidad de acometer medidas de actuación ambiciosas en el ámbito de la Educación de Adultos.

Algunos de los problemas presentes en los últimos años de la década de los sesenta, tales como «impulsar», «planificar» y «establecer los planes y programas para la formación de educadores de adultos» (que eran, en la Ley de 1970, competencia del MEC), veinte años después seguirían formando parte del clamor de los grupos afectados por la situación de marginación a la que se vio relegada la Educación de Adultos.

Tras la Constitución de 1978, que afirmaba que «todos tienen el derecho a la educación» (49), las iniciativas gubernamentales no han sido una continuación de

(45) *Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa*, *op. cit.*, p. 12.

(46) La ley, en su artículo 12.1, decía así: «El sistema educativo se desarrollará a través de los niveles de Educación Preescolar, Educación General Básica, Bachillerato y Educación Universitaria, de la Formación Profesional y de la Educación Permanente de Adultos», en *ibidem*, p. 22.

(47) *Ibidem*, p. 20.

(48) *Ibidem*, p. 34.

(49) *Constitución Española*. Madrid, MEC, 1981, p. 30.

las emprendidas durante el período anterior. Pensamos, en concreto, en las que nacieron al amparo de las administraciones locales (ya que desde la Administración central, la línea continuista no se rompería hasta más tarde, en torno a 1982-1983). Además, la nueva configuración del Estado posibilitó el surgimiento de programas de actuación en diversas Comunidades Autónomas. Lo más significativo de esta nueva etapa de la historia de la Educación de Adultos en nuestro país fueron las iniciativas en el campo de las enseñanzas no regladas, auspiciadas por Ayuntamientos e instituciones y asociaciones privadas. Este proceso generó un incremento de la demanda social de Educación de Adultos, dejando al descubierto las lagunas existentes en este sector educativo. Dicha presión social y política ha sido la característica fundamental de una nueva fase que desembocaría en la publicación de *La Educación de Adultos. Un libro abierto*, en 1986.

Con anterioridad se difundió el *Documento de trabajo para facilitar el diálogo preparatorio al Libro Blanco de la Educación de Adultos* (50). El objetivo fundamental que perseguía este documento, el llamado *Libro Verde*, era recabar, partir de su discusión, las opiniones del mayor número posible de instituciones, asociaciones y colectivos acerca de qué Educación de Adultos deseaban para el futuro. Como producto de ese proceso se pretendía tener un *Libro Blanco* que en ese momento —se pensaba— sentara las bases de una Ley de Educación de Adultos, de la que el MEC llegó a elaborar un borrador en diciembre de 1987 (51).

El *Libro Blanco*, publicado en septiembre de 1986, comenzaba con una delimitación de conceptos próximos a la Educación de Adultos. Los conceptos de Educación de Adultos y Educación Permanente eran los definidos en la Conferencia de Nairobi, en 1976. Es decir, una concepción de la Educación de Adultos amplia, superadora de visiones tradicionales, más restrictivas, e inscrita en un marco más general: el de la Educación Permanente.

Entre las consecuencias más importantes que se podían extraer de ese texto estaban las siguientes: enfocar el problema de la Educación de Adultos a partir de una estructuración descentralizada en la que se perfilaran las funciones y competencias en diversos niveles —estatal, regional, local—, con órganos eficaces de coordinación política y administrativa; crear una ley marco; considerar como adultos, a efectos educativos, los mayores de dieciséis años; perfilar un nuevo modelo de Educación de Adultos cuyas cuatro áreas, de una educación que se quería integral, eran la formación orientada al trabajo, la formación para el ejercicio de los derechos y las responsabilidades cívicas, la formación para el desarrollo personal y, como fundamento esencial de todas ellas, la formación general o de base. También se reflexionaba sobre los aspectos más relevantes de una Educación de Adultos para los próximos años, las finalidades, los rasgos definitorios y los objetivos, proclamando, en la línea planteada por la IV Conferencia Internacional sobre la Educación de Adultos, «el derecho

(50) MEC, Dirección General de Promoción Educativa. *Documento de trabajo para facilitar el diálogo preparatorio al Libro Blanco de la Educación de Adultos*. Madrid, 1984.

(51) «Documento base para la elaboración de una normativa general de la Educación de Adultos (Borrador)». *Radio y Educación de Adultos. Boletín cuatrimestral ECCA*, 10, enero-abril 1989, pp. 18-22.

a aprender» sin límites. El libro se cerraba con tres anexos —el primero, sobre el analfabetismo como síntoma de las necesidades educativas; el segundo, acerca de la oferta de la Educación de Adultos en España, y el tercero, sobre las características de la Educación de Adultos en cinco países europeos— y con diez directrices que sintetizaban todo lo preciso para una reforma de la Educación de Adultos en España (52).

El *Libro Blanco* representó, en su conjunto, un esfuerzo importante en su estructura y en su preocupación por encarar la Educación de Adultos en España, que sigue siendo uno de los principales temas pendientes de la educación española. No obstante, algunas críticas posteriores han destacado el escaso espacio dedicado a los aspectos metodológicos, la no inclusión de propuestas curriculares rigurosas o las lagunas observables en materia de planificación (53). En cualquier caso, y a pesar de tales críticas, este texto constituyó un hito sin precedentes y ofreció las coordenadas plausibles por las que podría desarrollarse la Educación de Adultos.

Otro documento posterior, el *Examen de la política educativa española por la OCDE*, aportó, a través de unas «conclusiones provisionales», un juicio sobre la política que en materia de educación de adultos venía siguiéndose y puso en evidencia los puntos flacos de la oferta educativa para adultos. Por su interés, las reproducimos íntegras a continuación:

«En primer lugar, tuvimos la impresión de que los cursos y los materiales de enseñanza, además de los métodos que se utilizan, son algo rígidos y tradicionales. Indudablemente, los adultos pueden aprender con más eficacia cuando los contenidos, materiales y métodos se diseñan teniendo en cuenta sus características y no las de los niños o de los jóvenes. ¿Cuáles son las posibilidades de crear muchos más centros de educadores de adultos diseñados específicamente?

En segundo lugar, sospechamos que hay una falta de articulación del programa entre los distintos organismos directa o indirectamente relacionados con las necesidades de los adultos. ¿No valdría la pena establecer un comité de planificación y de coordinación de cada comunidad?

En tercer lugar, sospechamos de nuevo que hay una falta de articulación de políticas y de financiación entre los Ministerios a nivel nacional. ¿Existe la necesidad de un Consejo nacional asesor o de consulta que comprenda representantes de todos los organismos gubernamentales y los principales organismos no gubernamentales?

En cuarto lugar, parece haber una falta de profesionales en el campo de la Educación de Adultos, relacionada con la ausencia de investigaciones aplicadas a las necesidades y (los) problemas de aprendizaje de los adultos. Sugerimos que se establezcan centros para la formación de educadores de adultos en las Universidades, o en otro sitio; centros que quizá también podrán empezar a desarrollar actividades de investigación.

(52) Una descripción pormenorizada de este texto puede verse en Monclús Estella, A., «La política del MEC sobre Educación de Adultos». *Bordón*, 40 (3), 1988, pp. 493-499.

(53) *Ibidem*, pp. 498-499.

Por último, nos preguntamos si no sería conveniente nombrar una comisión nacional de amplia base para investigar la adecuación de las condiciones existentes de Educación de Adultos y para recomendar medios de mejorarlas. El Libro Blanco proporcionaría un excelente punto de partida para las deliberaciones de este tipo de comité» (54).

Un año después, en junio de 1987, el MEC publicaba el *Proyecto para la reforma de la enseñanza*; un proyecto que nacía con la voluntad de ser una propuesta para debate y que dedicaba su capítulo 14 a la Educación de Adultos (55). Si bien el *Libro Blanco* de la Educación de Adultos llenó de esperanza a aquellos implicados, de una u otra manera, en esta parcela de la educación, la difusión del proyecto para la reforma contribuyó a crear, en cambio, una actitud de escepticismo acerca de la voluntad política de acometer una reforma en profundidad y ambiciosa tal y como en el *Libro Blanco* se proponía. Las críticas no se hicieron esperar (56).

Se echaba en falta una mayor definición del subsistema de Educación de Adultos en todas sus modalidades y en todos sus niveles, articulándose en un sistema global de Educación Permanente. No existía una propuesta curricular y metodológica. Quedaba por definir el rol del formador de adultos. En algunos temas se alejaba sensiblemente del *Libro Blanco*, como sucedía al asignar la responsabilidad de la coordinación precisa en este ámbito a las Administraciones educativas. Probablemente una de las claves fundamentales del descontento general fuera la contradicción existente entre la declaración, reflejada en la propuesta a debate, que afirmaba que «la Educación de Adultos ha sido uno de los sectores más desatendidos del sistema educativo español a lo largo de su historia» y la escasa relevancia que se le daba a la misma al no figurar entre los objetivos principales de la renovación del sistema educativo. La reforma tenía, pues, prioridades diferentes a la de abordar la Educación de Adultos. Por ello, no sor-

(54) *Examen de la política educativa española por la OCDE*. Madrid, MEC, 1986, pp. 85-86.

(55) MEC, *Proyecto para la reforma de la enseñanza. Educación Infantil, Primaria, Secundaria y Profesional. Propuesta para debate*. Madrid, MEC, 1987, pp. 131-135.

(56) Federación de Asociaciones de Educación de Adultos (FAEA), «Apoyo a la Educación Permanente». *Papeles para el debate*, 3. Madrid, MEC, 1988, pp. 220-226. FETE-UGT, «Incentivos para la formación docente». *Papeles para el debate*, 3, *op. cit.*, pp. 262-264. Comunidad Autónoma de Madrid. Dirección General de Educación, «Análisis y aportaciones al debate». *Papeles para el debate*, 4. Madrid, MEC, 1988, pp. 243-246. Diez Hochleitner, R., «El futuro de la Educación de Adultos». *Radio y Educación de Adultos. Boletín cuatrimestral ECCA*, 7, enero-abril 1988, pp. 3-5. Flecha, R., «Reforma educativa y Educación de Adultos. Un análisis sociológico», en *ibidem*, pp. 6-8. García Carrasco, J., «La reforma en la enseñanza y la Educación de Adultos. Intenciones y limitaciones del proyecto», en *ibidem*, pp. 9-11. Aguilera Luna, J. L., «La Educación de Adultos en el proyecto de reforma de la enseñanza. Una visión desde las Universidades Populares», en *ibidem*, pp. 15-17 y 20-21. Centro ECCA, «La Educación de Adultos en el Proyecto para la Reforma de la Enseñanza». *Radio y Educación de Adultos. Boletín cuatrimestral ECCA*, 8, junio-agosto 1988, pp. 3-10. Pampín, F. y Delgado, G., «Hacia un nuevo modelo de Educación de Adultos», en *ibidem*, pp. 10-11. Aguilera Luna, J. L., «Dimensión no formal de la Educación de Adultos», en *ibidem*, pp. 12-14. Moreno Martínez, P. L., «La Educación de Adultos: Una reforma pendiente». *Jornadas sobre la reforma del sistema educativo, op. cit.*, pp. 73-86. Espina, L., «Exigencias para la Educación a Distancia». *Cuadernos de Pedagogía*, 170, mayo 1989, pp. 71-72. Medina, O., «La Educación de Adultos», en *ibidem*, pp. 72-75.

prendía que el peso de la Educación de Adultos en el proyecto de reforma no fuera comparable ni cuantitativa ni cualitativamente al de otros niveles del sistema educativo.

La propuesta definitiva del Ministerio de Educación y Ciencia sobre la reforma del sistema educativo estaba en el *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo* (57). Por tanto, era éste un documento de política educativa de gran trascendencia en el que se configuraban las líneas maestras de lo que habría de ser el nuevo sistema educativo. A la Educación de Adultos se le dedicaba en el mismo el capítulo XII, bajo el título de «La educación de las personas adultas».

El *Libro Blanco* reconocía como axioma el principio de Educación Permanente y aludía al concepto de Educación de Adultos de la Conferencia de Nairobi, esbozando algunas de las consecuencias que asumir; por ejemplo, pretender una formación general lo más amplia posible y «asegurar» la posibilidad de recurrir esporádicamente a programas formativos o la flexibilidad del acceso a las titulaciones. Pero todo ello, partiendo siempre de la comprensión del sistema educativo (que planteaba la OCDE) como oferta abierta, integral y continua.

En el *Libro Blanco* se exponía que «no se pueden concretar aquí los contenidos, duración y modalidad organizativa de las diferentes actividades. Sólo es posible definir y enmarcar el campo de la Educación de Adultos y sus diferentes contextos sociales e institucionales, sus objetivos, áreas y públicos prioritarios» (58). Efectivamente, quedaba mucho por hacer. Pero algunos pasos se dieron desde la propuesta para debate: la consideración de una formación básica desde una perspectiva dinámica; la conveniencia de no construir programas educativos uniformes; el papel de las empresas, los sindicatos o los movimientos ciudadanos en la promoción de la Educación de Adultos; la referencia a la importancia que tenía la infraestructura cultural o la oferta de los centros privados. Es reseñable, especialmente, que entre las prioridades estratégicas de las Administraciones educativas se encontrara el «desarrollar e impulsar la educación a distancia».

No obstante, algún tema fundamental, como el de concretar el perfil del formador de adultos, quedaría sin respuesta. No menos importante era saber cómo se concretaban las manifestaciones realizadas en el texto. La planificación, al menos en este sector educativo, volvía a ser el talón de Aquiles. No se precisaba cuál iba a ser el aumento de la oferta pública en Educación de Adultos ni, en consecuencia, la gradación con la que se pretendía realizar o su coste económico (59).

Una vez promulgada la *Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo*, sólo quedaba su aplicación para que la reforma, propiamente dicha, fuera una realidad.

(57) MEC, *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*. Madrid, MEC, 1989.

(58) *Ibidem*, p. 189.

(59) Moreno Martínez, P. L., «La Educación de Adultos en el proyecto de reforma: De la propuesta para debate al Libro Blanco», *op. cit.*

En la exposición de motivos de la LOGSE, al igual que lo hiciera la Ley General de Educación de 1970 en su preámbulo y su articulado, se hace referencia a «la Educación Permanente como principio básico del sistema educativo». La Educación Permanente es un punto de referencia obligado para la ordenación general del sistema educativo.

La definición de Educación de Adultos de la que se parte, presente en algunos de los documentos oficiales anteriormente referidos, es la emanada de la recomendación relativa al desarrollo de la Educación de Adultos dada por la Conferencia General de la UNESCO en su XIX reunión celebrada en Nairobi en 1976. En ella, a su vez, la Educación Permanente se constituía en el principal marco de referencia de la Educación de Adultos.

Así pues, que la LOGSE considere «la Educación Permanente como principio básico del sistema educativo» reclama de la misma cierta atención a la educación de las personas adultas; como, de hecho, lo hace al ocuparse en el título tercero, precisamente, «de la Educación de Adultos».

Para comprender y explicar el título tercero hay que remontarse previamente al título preliminar de la LOGSE. En su artículo tercero se definen los límites del sistema educativo, el cual «comprenderá enseñanzas de régimen general y enseñanzas de régimen especial». Las enseñanzas de régimen general son las siguientes: a) Educación Infantil; b) Educación Primaria; c) Educación Secundaria, que comprenderá la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional de grado medio; d) Formación Profesional de grado superior; e) Educación universitaria. Las enseñanzas de régimen especial incluyen: 1) las enseñanzas artísticas y 2) las enseñanzas de idiomas.

La Educación de Adultos no está incluida entre las enseñanzas de régimen general (título primero) ni en las de régimen especial (título segundo). La Educación de Adultos no queda definida en el marco del sistema educativo, sino en unos aspectos estrictamente académico-escolares. Efectivamente, la Educación de Adultos ha trascendido el ámbito escolar o profesional; se ha convertido en un elemento fundamental de las políticas sociales.

La Educación de Adultos, como su propio *Libro Blanco* reconocía, ha superado los esquemas tradicionales escolares, estando más próxima a políticas de promoción social o cultural, lo que supone que no pueda ser considerada estricta o exclusivamente una parcela educativa más. No obstante, sus implicaciones en el sistema educativo son patentes. La formación general o básica forma parte de cualquier proceso educativo integral dirigido a las personas adultas. En este sentido, es preciso articular los medios apropiados que posibiliten el acceso a los adultos a los títulos académicos expedidos por el MEC, garantizar el derecho a la educación de las personas adultas y regularlo. Pues bien, ésta es la función que parece tener el título tercero de la LOGSE.

En dicho título tercero se establecen objetivos, se marcan prioridades, se alude vagamente a metodologías, se contempla su incorporación a programas o

centros docentes, así como a pruebas específicas, para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria, el acceso a los diferentes niveles educativos, los centros donde se han de impartir y la posibilidad de establecer convenios con diferentes instituciones.

Esta regulación de la dimensión más escolar que contempla la LOGSE tan sólo atiende parcialmente a un campo de la Educación de Adultos, pero obviamente no la abarca, ni puede hacerlo, dada la amplitud y la complejidad que la educación de las personas adultas comporta. Sin embargo, se ha intentado potenciar una oferta educativa, desde los centros de EPA, más integral.

La Orden Ministerial de 8 de mayo de 1989 sobre los Centros Públicos de Educación Permanente de Adultos dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia supone un cambio cualitativo importante en relación con lo que venían siendo hasta ese momento. Esta nueva regulación de los centros de EPA pretende que dejen de ser centros dedicados a impartir exclusivamente la Educación General Básica, «para convertirse en impulsores y dinamizadores de una más amplia oferta educativa que satisfaga las concretas necesidades ocupacionales, de readaptación profesional, culturales, etc., de la población adulta de un determinado ámbito geográfico (comarca, municipio, barrio), además de la tradicional función de posibilitar la obtención de títulos académicos a quienes, por cualquier causa, no pudieron cursar oportunamente los correspondientes estudios» (60).

En última instancia, lo que la LOGSE pueda suponer para la Educación de Adultos en nuestro país está en función de su desarrollo posterior (61), confiando en que no suceda como con la LGE de 1970, en la cual buena parte de su articulado no se tradujo en normas legales o acciones concretas.

(60) Orden de 8 de mayo de 1989 sobre Centros Públicos de Educación Permanente de Adultos dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia (BOE, 10 de mayo de 1989).

(61) Blas Aritio, F. de A., «La educación de las personas adultas en la perspectiva de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo». *La Comunidad de Madrid por la Alfabetización*. Madrid, Consejería de Educación, 1990, p. 94.

LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN DE 1970.
LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

JORDI MONÉS I PUJOL-BUSQUETS (*)

1. ALGUNAS PRECISIONES PRELIMINARES

Dada la extensión y la complejidad del tema que vamos a abordar en este trabajo, conviene fijar de antemano los límites de este estudio, tanto desde el ángulo cronológico como desde la vertiente temática.

La Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (14/1970 de 4 de agosto) no debe considerarse como un hito aislado, sino como el final de un proceso legislativo de adaptación del régimen franquista a la nueva realidad educativa surgida después del final de la Segunda Guerra Mundial en la llamada sociedad occidental. De hecho, nos encontramos con un ensayo de carácter global para llevar a la práctica la formulación de los nuevos postulados educativos, a partir de las coordenadas de la España oficial.

Estas consideraciones y la situación política derivada fundamentalmente de la muerte del General Franco nos ha llevado a replantear los límites cronológicos del trabajo, el cual comienza con anterioridad a 1970 y no comprende la totalidad de la vigencia de la LGE.

En cuanto a los aspectos temáticos, la Ley fija en su Título V, Capítulos I y II, artículos 132 a 146, las funciones y atribuciones de los organismos dependientes de la organización administrativa del Estado en materia de educación; algunos de los cuales escapan, en parte, a los objetivos que nos hemos propuesto. Dichos artículos, por otro lado, no recogen todos los aspectos que nos interesan; algunos de ellos, explicitados en otros apartados de la propia Ley y de una manera especial en las Disposiciones Complementarias.

2. OBJETIVOS METODOLÓGICOS

Dado que se trata de un trabajo esencialmente histórico (a pesar de la proximidad en el tiempo) y, sobre todo, dado que en él se pretende evidenciar el

(*) Universidad Autónoma de Barcelona.

impacto de la Ley General de Educación de 1970 en un capítulo determinado de la estructura educativa española, creemos imprescindible la presentación, aunque sea a grandes rasgos, de unos precedentes históricos centrados fundamentalmente en la problemática y en los rasgos característicos de la Administración educativa española, especialmente para tener puntos de referencia de signo comparativo.

Así pues, el trabajo constará de dos bloques claramente diferenciados:

- Los antecedentes próximos y lejanos a la LGE.
- El estudio del impacto específico de la citada Ley en la parcela que ocupa nuestra atención y a lo largo del período en el cual la Ley de Educación no es cuestionada desde las esferas oficiales; lo que conlleva el inicio de la discusión de un nuevo marco legislativo.

Los mentados precedentes se articularán a través de dos grandes períodos:

El primero comprenderá primordialmente la época que se extiende desde el nacimiento del Estado moderno hasta el final de la etapa meramente político-ideológica del franquismo (1).

Se trata simplemente de sustantivar o adjetivar, según los casos, los principales cambios de orientación del Estado español en cuanto se refiere a la Administración educativa e intentar resumir la incidencia en la organización del aparato escolar de los fallos estructurales que se perpetúan en el sistema político-administrativo del Estado español a lo largo de esta primera época.

En cuanto al segundo período de los precedentes históricos, comprenderá los años que median desde el final de la Segunda Guerra Mundial, cuando se empieza a prejuzgar la etapa llamada vulgarmente tecnocrática (la cual se manifiesta más claramente a partir de la década de los cincuenta), hasta la aprobación de la LGE.

Como ya apuntábamos en el apartado anterior, dicha Ley no representará un viraje de ciento ochenta grados, sino la culminación de los postulados tecnocráticos del franquismo (como mínimo, a nivel legislativo) que comportan diferentes objetivos a corto y a medio plazo.

Los cambios que se operan a lo largo de estos años deben situarse en un contexto mucho más amplio, valorando la incidencia directa o indirecta de determinados organismos internacionales (como, por ejemplo, la UNESCO, el Banco Mundial, la OCDE, etc.) en la política educativa del Ministerio de Educación español.

No se trata, pues, del comienzo de un proceso, sino del final de una etapa cuya orientación se pondrá a prueba principalmente a partir de la promulgación

(1) A pesar de que, a nivel político, el ideologismo se perpetuó hasta el final del franquismo, la situación interna y la externa propiciaron una cierta apertura en determinados campos, especialmente en el económico.

de la Ley y de la publicación en el *BOE* de las Disposiciones Complementarias para que la LGE pueda hacerse efectiva.

Una vez centrada mínimamente la trayectoria histórica de la Administración educativa española, se llevará a cabo el estudio propiamente dicho. Este trabajo, en sus rasgos esenciales, se apoyará fundamentalmente en el articulado de la LGE y, de una manera especial, en su plasmación legislativa y sobre todo práctica, especialmente durante los años en los cuales la citada Ley, como ya hemos señalado, no fue discutida desde los propios órganos rectores de la Administración educativa. En relación con esta problemática específica, que no se centra únicamente en el campo oficial, daremos mayores detalles en el momento oportuno.

Al margen de lo indicado hasta ahora, cabe puntualizar que nos hemos fijado de antemano determinadas limitaciones temáticas; a este respecto, señalaremos que el enfoque de nuestro trabajo se dirigirá primordialmente hacia la etapa educativa de escolarización obligatoria, es decir, la EGB, la Educación General Básica en la Ley de 1970, aunque en casos determinados hagamos referencia a cuestiones de carácter general o relacionadas con otras etapas escolares, dada la interconexión que se establece entre ellas, especialmente en los últimos tiempos.

Debemos señalar, por otro lado, que dentro del marco propuesto, nos circunscribiremos a los aspectos más generales, puesto que no contamos con estudios locales, comarcales, provinciales, regionales, etc. sobre la realidad de la Administración educativa, máxime si tenemos en cuenta que la descentralización de los organismos de la Administración escolar española no se comenzará a llevar a cabo de una manera efectiva hasta comienzos de la década de los ochenta, cuando aparecen los primeros síntomas de desmantelamiento de la LGE.

Con este trabajo, y al margen del estudio específico de la Administración educativa española a lo largo aproximadamente de los años setenta de nuestro siglo, se pretende también integrar en el marco historiográfico el campo de estudio referente a la evolución en el tiempo de dicha Administración. A partir de ello, se intentará, sobre todo, delimitar los terrenos no sólo desde una perspectiva cronológica, sino también a nivel comparativo, tanto desde un ángulo interno, como desde un contexto externo, lo que explica el papel asignado a los precedentes históricos.

Vale la pena señalar, asimismo, que se trata de un estudio de corte, hasta cierto punto, periodístico, cuyo único fin es el de apuntar algunas líneas de trabajo en un campo que no cuenta, ni mucho menos, con una bibliografía suficientemente amplia y crítica desde la perspectiva de la historia de la educación. Resulta urgente que se potencien investigaciones cuyo carácter interdisciplinar deviene imprescindible.

Cierra el estudio un apartado dedicado a unas conclusiones que pretenden situar la LGE en un marco histórico que supere el marco cronológico del trabajo. Se trata simplemente de apuntar algunas hipótesis de trabajo que, en el caso

concreto de este estudio, no pasan, en más de una ocasión, del terreno de una primera aproximación.

3. RASGOS FUNDAMENTALES DE LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA CON ANTERIORIDAD A LOS AÑOS CINCUENTA DE NUESTRO SIGLO

3.1. *Generalidades*

Observamos en la trayectoria histórica de la Administración educativa española unas determinadas constantes, fruto de la evolución interna y del marco europeo, que se perpetúan a lo largo del tiempo y que justifican, a nuestro parecer, el hecho de que se englobe en un mismo capítulo un período que abarca más de una centuria. A pesar de todo, se manifiestan algunos cambios significativos que intentaremos reflejar, aunque de forma muy esquemática, a través de una división en distintas etapas históricas.

De acuerdo con las pautas anunciadas, dividiremos este capítulo en tres grandes grupos:

- En el primero, intentaremos dibujar esquemáticamente el marco general europeo y sus modelos más característicos, situando el caso español dentro de este contexto general.
- En el segundo grupo, estudiaremos la evolución general en el tiempo, en el cual se nos manifiestan, sobre todo, cambios debidos a nuevas orientaciones políticas, sociales, ideológicas, etc.
- Por el contrario, en el último apartado, nos referiremos preferentemente a las similitudes que se observan, a nivel administrativo, a lo largo de más de cien años, es decir, a una serie de constantes características que han marcado la historia de la Administración educativa española. Por otra parte, se vuelve a insistir en ciertos rasgos diferenciales de cada una de las etapas históricas que vamos a estudiar.

3.2. *El caso español dentro del marco europeo*

La escuela que ha llegado prácticamente hasta nuestros días nace y evoluciona paralelamente con la industrialización y el desarrollo del Estado moderno, que sustituye paulatina o bruscamente, según los casos, la estructura política y la organización social del Antiguo Régimen.

El nuevo Estado estableció un sistema escolar de nuevo cuño cuya máxima preocupación era la educación de las clases medias. Sin embargo, a medida que avanzaba la industrialización, se estabiliza el nuevo sistema socio-político, dentro del cual el desarrollo tecnológico requería mano de obra especializada. A raíz de

ello, dicha preocupación se extendió a todos los niveles, sin que la idea de educación universal presupusiera igualdad de oportunidades para todas las clases sociales.

El Estado burgués presentaba en su propia concepción una serie de contradicciones que se hacían claramente patentes en el caso de la educación. En realidad, el Estado se limitaba a regular el mercado y a ofrecer un marco legal para posibilitar el desarrollo de dicho mercado en sus distintas facetas.

La educación se regulaba también de acuerdo con los postulados del *laissez faire-laissez passer*, lo que determinaba que una buena parte de la población se quedara al margen del sistema escolar. Las necesidades de la producción obligaron a buscar soluciones para ofrecer al conjunto de la sociedad una escolarización de base, como mínimo.

La formación del nuevo Estado no fue, ni mucho menos, homogénea; especialmente en lo que hacía referencia a la educación popular. En este sentido, se podría hablar de varias vías, entre las cuales descollaban la francesa, la británica y la prusiana. Las políticas educativas estatales no dependían únicamente del desarrollo de las fuerzas productivas, sino también de factores nacionales, históricos, sociales, culturales, políticos, laborales, etc.

El caso español, salvando el periodo de la II República, presentaba una serie de rasgos específicos. A pesar de basarse fundamentalmente en el modelo francés, el Estado español no podía parangonarse, en ningún momento, con la compleja y, hasta cierto punto, eficiente Administración francesa.

Las limitaciones y el «semifracaso» de la Revolución Industrial y el hecho de que el sistema liberal sólo triunfara en el aspecto económico dio lugar a un sistema político a mitad de camino del de los países más avanzados, como Francia y el Reino Unido. Ello vino a determinar que el Estado, bajo la presión de las fuerzas del Antiguo Régimen que habían llegado a un compromiso con la naciente burguesía, dejara prácticamente a la iniciativa privada (en buena parte, la Iglesia) el control de las enseñanzas Primaria y Secundaria, adoptando un papel subsidiario como gestor de la enseñanza (2) y limitándose a ofrecer un marco legal de actuación y un control directo o indirecto sobre el sistema educativo.

A pesar de que en España no se llegó a la estructuración de un Estado moderno hasta hace relativamente muy poco tiempo, con el nacimiento del Estado liberal se creará una Administración educativa más o menos amplia y operativa, si la comparamos con la de épocas anteriores.

3.3. *La evolución en el tiempo*

Antes de abordar esta problemática conviene precisar, aunque sea sucintamente, que nos vamos a interesar primordialmente por dos cuestiones.

(2) El Estado liberal se reservó en España, incluso a nivel de gestión, la enseñanza superior.

Dado que ya hemos apuntado, a grandes rasgos, el marco general europeo, centraremos fundamentalmente nuestro interés en la evolución de la Administración educativa a nivel interno; aunque en algunos momentos volvamos a insistir en los procesos de cambio de dicha Administración, en relación con los que tendrían lugar en las Administraciones educativas de otros Estados teóricamente más avanzados.

De acuerdo con lo manifestado anteriormente, habrá que esperar al triunfo definitivo del liberalismo para poder hablar de Administración educativa en España. A pesar de todo, en algunos aspectos se evidencia la intervención del Estado con anterioridad a las reformas liberales del siglo pasado (ya desde la unión de las coronas de Castilla y Aragón (3)). Un caso ilustrativo sería el de la inspección escolar (4). Esta intervención se haría más patente con los ilustrados, que, como mínimo a nivel teórico, pondrían las bases para un control moderno de la educación por parte de la Administración pública (5).

A pesar de lo indicado en el párrafo anterior, las funciones asignadas a la Administración educativa a partir del triunfo del credo liberal fueron muy limitadas y no experimentaron, en general, variaciones sustanciales durante el período que estudiamos, como veremos en su momento.

No podemos obviar, sin embargo, como ya se ha evidenciado, el hecho de que la Administración educativa varió a lo largo del tiempo; a este respecto podríamos hablar de cuatro etapas claramente diferenciadas, que estudiaremos a continuación de forma separada.

3.3.1. El siglo XIX

El inicio de la primera etapa lo podemos situar en el período de nacimiento y afianzamiento del liberalismo; dicha etapa se prolongará, a pesar del paréntesis de algunos intentos de cambio, hasta el comienzo de nuestro siglo.

Esta etapa comportó la estructuración de un marco legislativo cuyo punto culminante sería la Ley Moyano de 1857. El Estado, que se reservaba fundamentalmente el control, más bien indirecto que directo, delegando las funciones, pero no las decisiones (6), adoptó, como ya se ha precisado, una actitud subsidia-

(3) Aunque la unión de dichos reinos no tuvo prácticamente incidencia en la educación, propició una tímida inspección de las instituciones educativas y una cierta unificación de la legislación de la enseñanza superior.

(4) El período calificado como acritico, en el cual los justicias, los veedores, ejercían un cierto control sobre los maestros de primeras letras, se remonta en Castilla al siglo XIV, durante el reinado de Enrique II. Este control se regularizó a partir de la fundación de la Hermandad de San Casiano, creada por Felipe IV en 1642. Cfr. Maillo, A., *La inspección de primera enseñanza. Historia y funciones*. Madrid, Ed. Escuela Española, 1957.

(5) Aunque los ilustrados no se plantearon la gestión de la enseñanza considerada globalmente, aumentaron notablemente el control sobre las instituciones escolares.

(6) Ejercían esta función las Juntas Locales y Provinciales de Primera y Segunda Enseñanza, respectivamente, creadas en 1838, y los Rectores de las Universidades.

ría en cuanto a la intervención directa en el mundo escolar, dejando a la iniciativa privada muchas atribuciones en el campo esencialmente educativo. Por otro lado, en el terreno de la enseñanza pública delegaba, a las Diputaciones y a los Municipios, entre otras cosas, la satisfacción de los haberes del profesorado público no universitario (7).

Todo ello suponía que la Administración educativa fuese muy rudimentaria. En este sentido, no podemos olvidar que para el desarrollo de la estructura educativa no se contaba con un Ministerio propio; dependiendo, por tanto, la educación de distintos organismos gubernamentales, preferentemente, el Ministerio de Fomento (8).

Las experiencias del período revolucionario (1868-1874), mucho más interesantes de lo que pueda reflejar la insuficiente bibliografía sobre el tema, no creemos que aporten excesivas novedades sobre la problemática que nos ocupa. Vale la pena indicar, sin embargo, que sus consideraciones sobre la descentralización (sobre todo, a nivel de gestión y decisiones) y sus aportaciones al concepto de libertad de enseñanza han tenido una gran incidencia en el campo de la discusión teórica, con incidencias directas o indirectas sobre la Administración educativa (9).

A falta de estudios especializados, no podemos aventurar ni siquiera hipótesis sobre la influencia extranjera a nivel de decisiones específicas en el campo de la Administración educativa. A pesar de todo, no puede obviarse, ni mucho menos, la incidencia del pensamiento francés y de las leyes escolares napoleónicas en la legislación educativa española.

En cuanto a otras influencias, como es el caso de Gran Bretaña y Alemania (cuyos pensamiento y acción educativa están claramente presentes en los educadores de la Institución Libre de Enseñanza), su incidencia se manifiesta en algunas ocasiones puntuales, que conviene, sin embargo, tener en mente (10).

3.3.2. Período 1900-1931

La creación en 1900 del Ministerio de Instrucción Pública marca el inicio de una nueva etapa que se cierra con la proclamación de la II República.

(7) En 1887 y en 1901, el Estado se hizo cargo de los haberes de los profesores de Enseñanza Media y Primaria, que hasta dichas fechas habían sido satisfechos por las Diputaciones y los Ayuntamientos respectivamente.

(8) Además del Ministerio de Fomento, podemos citar los de Gracia y Justicia, Comercio, Marina, etcétera.

(9) A pesar de la extensa y magnífica bibliografía sobre la ILE que recogió el ideario de dicho período revolucionario, existen aún muchas lagunas para valorar debidamente la influencia real de dicha Institución sobre la Administración educativa.

(10) Más que hablar de influencias, los educadores de la ILE mostraron la necesidad de estar atentos a las novedades que venían del extranjero, incluidas las de tipo administrativo.

El establecimiento de un Ministerio específico respondía a una necesidad social, política y profesional, y que la aparente descentralización no era, en realidad, una consecuencia de una concepción de Estado no unitario, sino el traspaso a los entes locales y provinciales de una problemática que éstos no podían resolver, dadas sus exiguas posibilidades económicas, sus deficiencias estructurales y su escaso margen de maniobra (11).

A partir de ese momento, el Estado afrontó un verdadero papel de gestor en el terreno educativo, adoptando, en su esencia, el programa propugnado por el Partido Liberal desde los comienzos de la Restauración, grupo partidario de potenciar la enseñanza pública, especialmente a nivel primario, aunque subsistiera la concepción de subsidiaridad del Estado en materia educativa. Se trataba simplemente de organizar una estructura capaz de ofrecer una enseñanza elemental a todos aquellos que no tuvieran posibilidades de sufragar sus estudios (12).

La nueva situación supuso una extensión y una mejor estructuración de la Administración educativa, que amplió extraordinariamente su campo de acción. Sin embargo, en algunos casos, dicha reestructuración no varió el esquema organizativo. A título de ejemplo citaremos el caso del establecimiento de la Dirección General de Enseñanza Primaria, que no tendría prácticamente incidencia en la organización territorial, basada primordialmente en el Distrito Universitario (13).

Como uno de los hechos más significativos de este período podríamos citar la potenciación de la Inspección de Enseñanza Primaria (de la cual nos volveremos a ocupar más adelante). En realidad, dicha Inspección ya estaba presente en el *corpus* legislativo desde mediados del siglo XIX, sin apenas efectividad práctica debido a la escasa atención que dedicaba la Administración española a los profesionales de esta función administrativa (14).

Es interesante señalar que durante los años de la Dictadura de Primo de Rivera, al margen de las concepciones centralizadoras a ultranza, del control político e ideológico y de las ventajas otorgadas a la Iglesia, el Estado asumió nue-

(11) Recordemos que cuando el Estado se hizo cargo de los haberes de los maestros, sólo en ocho provincias los Ayuntamientos estaban al corriente de pago. Cabe pensar que, en la mayoría de los casos, no se trataba de desidia, sino de falta de posibilidades. Con el traspaso al Estado no se solucionaron todos los problemas, dado que en algunas localidades de mayor nivel de renta bajó la calidad de la enseñanza pública, al disminuir, a la larga, el haber de los maestros.

(12) Al margen de la escasa demanda educativa, propiciada por las condiciones socioeconómicas del campesinado y de la clase obrera, la oferta del Estado estuvo siempre por debajo de la demanda social.

(13) La falta de autonomía, por ejemplo, de los inspectores frente a los organismos locales y provinciales y el Rectorado, era denunciada aún en los años cincuenta de nuestro siglo.

(14) El Real Decreto de 21 de agosto de 1885 que organizaba el Cuerpo de Inspectores de Enseñanza Primaria era bien expresivo en su preámbulo: «Desgraciadamente, los servicios de inspección han sido hasta ahora la parte más defectuosa y descuidada de nuestra legislación de instrucción pública. Al personal escaso y pobremente dotado de los funcionarios encargados de estos delicados servicios se le han impuesto tareas abrumadoras y obligaciones y deberes de imposible cumplimiento.»

vas responsabilidades educativas, primordialmente, en el terreno de la enseñanza profesional.

Dado el nuevo papel ejercido por el Estado en el terreno de la Administración, en general, y de la educativa, en particular, creció el interés por conocer la organización del Estado francés. A nivel ideológico, sin embargo (sobre todo, del brazo de los sectores más conservadores del aparato estatal y, muy especialmente, de la Iglesia), fue cuestionado todo lo que procedía de la Francia *atea y republicana*.

En cuanto a la influencia anglosajona y alemana, se manifiesta en algunas cuestiones específicas de ensayos descentralizadores propugnados o materializados por los educadores de la ILE, que adquieren un cierto peso en la estructura educativa española.

3.3.3. El período republicano

Este período, como sabemos, marca un punto de inflexión en la historia de la enseñanza en España. El programa escolar republicano propugnaba, por primera vez, la puesta en práctica de la idea de educación universal y gratuita, a cargo fundamentalmente del Estado.

Al margen de las realizaciones prácticas de la República, sobre todo a nivel microestructural (con abundante, pero no suficiente bibliografía), queremos significar que el programa educativo de esta etapa conllevaba una total reestructuración de la Administración educativa, que intentaría superar la concepción centralizadora y específicamente controladora del Estado para asumir, en parte por lo menos, el papel de asesoramiento; idea totalmente novedosa a nivel legislativo y concepción que se patentizaba sobre todo en la nueva función asignada a la inspección escolar (15).

La descentralización y la democratización de las corporaciones educativas, incluso de base, facilitarán la existencia de una relación más fluida entre administrador y administrado, especialmente, en las instituciones escolares de vanguardia. A pesar de todo, en muchos casos, la inercia, tanto por parte de la Administración en los distintos niveles como por parte del profesorado, frenará los cambios propugnados desde las altas esferas de la Administración.

El cambio político y la presión social acelerarán el cambio administrativo, en algunas ocasiones, de forma indirecta. Vale la pena citar, a título de ejemplo, el caso de la aprobación, primeramente en la Constitución y luego en la Ley específica de Congregaciones y Asociaciones Religiosas de 1933, de la total secularización de la educación, con la consiguiente prohibición del ejercicio de la docencia a las instituciones eclesiásticas. Esta nueva situación obligará a los dirigentes re-

(15) Ello quedaba reflejado en el artículo 1 del Decreto del 2 de diciembre de 1932, que recogía las aspiraciones del Cuerpo de Inspectores.

publicanos a conocer la realidad a nivel cuantitativo de la enseñanza, en general, y de la religiosa, en particular. Por primera vez y, en buena parte, a consecuencia de la nueva normativa legal, podremos contar en España con estadísticas, más o menos fiables, en lo referente a la Enseñanza Primaria (16).

Finalmente, y con relación a la etapa republicana, vale la pena precisar que el programa escolar de los republicanos españoles, a pesar de una aparente e incluso, asumida influencia a nivel organizativo y, sobre todo, ideológico de la III República Francesa, presenta, a nuestro entender, diferencias notables, apuntadas ya al hablar del contexto general europeo.

En este sentido, no es totalmente equiparable a lo que podríamos etiquetar como revolución burguesa en la enseñanza. No se puede comparar de forma total, por ejemplo, con la citada política escolar de la III República Francesa, dado que ésta estaba propugnada e impulsada por la burguesía industrial.

En el caso español, al igual que durante el período revolucionario (1868-1874), la nueva orientación educativa no responde, en general, a las necesidades de una clase social, sino a la de un grupo intelectual. A este respecto, resulta sumamente ilustrativa la práctica inexistencia de una política escolar de Formación Profesional, en el período 1931-1936, como mínimo, de carácter general (17).

3.3.4. La escuela tradicional durante el franquismo

Aunque con matices, de acuerdo con muchos autores, se puede llegar a la conclusión de que el franquismo no presenta, en el período de sus esencias más puras, ninguna originalidad a nivel educativo, puesto que se trata fundamentalmente de un neotradicionalismo de raíz decimonónica. Dicho neotradicionalismo, en el nivel de las concepciones y los fines educativos, se perpetúa prácticamente, como ya hemos apuntado, hasta la muerte del General Franco.

A pesar de todo, ello no es óbice para que el sistema evolucione en algunos aspectos, entre los cuales debemos recordar de una manera especial los cambios que se operan en el campo de la Administración educativa.

En este terreno, podemos hablar, con mayor propiedad que en otros casos, de dos etapas claramente diferenciadas: la organización clásica del franquismo tradicional y una Administración educativa burocrática y tecnocrática.

La primera de estas etapas se estudiará a continuación como parte integrante de la Administración educativa tradicional y la segunda, como ya se señalaba

(16) Dicho cambio se puede observar a través de un análisis comparativo de los Anuarios Estadísticos de los años 1932 a 1935 con los de épocas anteriores.

(17) Caben destacar únicamente algunos textos legales promulgados entre septiembre de 1931 y marzo de 1932 (según los cuales, el Ministerio de Instrucción Pública se encargaba de la enseñanza técnico-profesional) y la Ley del 21 de noviembre de 1931, que regulaba el aprendizaje.

en los objetivos metodológicos, en un próximo capítulo dedicado a los antecedentes de la Ley General de Educación.

Desde sus inicios, el nuevo Estado que surge de la Guerra Civil perseguirá dos objetivos a corto plazo: desgarnecer el aparato educativo que había comenzado a establecer la República y, como consecuencia, reimplantar la estructura escolar tradicional.

El franquismo se situaba, pues, en la línea de la Administración educativa heredada del siglo XIX, que consideraba el Estado como subsidiario en materia escolar, dejando a la iniciativa privada, primordialmente la Iglesia, la gestión de buena parte de la enseñanza, con lo cual, los organismos gubernamentales, que acentuaban la centralización y la uniformización a todos los niveles, se limitarían a mantener una organización muy rudimentaria y a ejercer, a través de las autoridades gubernativas auxiliadas por la Iglesia, un duro control político y primordialmente ideológico sobre las instituciones de todos los grados, así como sobre sus protagonistas.

Se ha hablado más de una vez de la influencia de la Alemania nazi y de la Italia fascista, influencia que se ejercerá de forma indirecta a través de las organizaciones de la Falange en los niveles de educación física, de formación ideológica, etc., pero que no parece tener ningún influjo en el campo administrativo. La influencia anglosajona, que se observa a partir de finales de la década de los cuarenta, tampoco incidirá, por otra parte, en los organismos administrativos; aunque se comenzaban a observar, a partir de dicho momento, ciertos rasgos, a nivel psicopedagógico, que prejuizaban la futura orientación tecnocrática.

3.4. *Las constantes administrativas y sus rasgos diferenciales*

El Estado liberal, de acuerdo con los postulados del liberalismo político y económico, se limitaba (por lo menos en teoría, como ya hemos señalado) a asegurar la estabilidad social mediante la adopción de técnicas policiales, dando a la sociedad, o a determinados sectores de ésta, un protagonismo de primer orden. Esta concepción se acentuaba en el caso de la educación que se dejaban, en una parte sustancial, en manos de la iniciativa privada o de los entes locales, provinciales, etc.

La Administración educativa estatal, por tanto, no tenía una sustantividad propia e iba, en cierta manera, a remolque de los cambios sociales y de la conceptualización de la Administración del Estado. Las funciones asignadas a la Administración educativa quedaban limitadas a dos puntos: la organización y el control, funciones íntimamente relacionadas entre sí.

Existía una mínima estructura, fuertemente centralizada en la capital del Estado, y unos organismos provinciales y locales, las Juntas Locales y Provinciales, de carácter fundamentalmente político y presididos, respectivamente, por el alcalde y el gobernador civil, al margen de la realidad socioeducativa. A nivel aca-

démico, la primera autoridad era el Rector del Distrito Universitario correspondiente. Nos encontramos, pues, con una estructura administrativa con niveles heterogéneos, que difícilmente podía potenciar un sistema educativo racional.

Centrándonos en el caso de la Enseñanza Primaria, nos encontramos también, como ya se ha indicado, con un Cuerpo de Inspección que se había creado, como institución estable, por un Real Decreto de 30 de marzo de 1849. La Inspección no contaba con suficientes efectivos para llevar a cabo una labor eficiente, ni con la autoridad necesaria para imponerse al Rector, por un lado, y a los Consejos Provinciales y Locales, por otro (18).

Aunque el número de inspectores aumentó gradualmente (sobre todo, a partir de principios del siglo xx y, de una manera especial, en el período republicano, cuando se intentaba establecer las bases de una Inspección operativa), los resultados prácticos no se dejaron sentir demasiado, probablemente por falta de tiempo. El franquismo volvió a la inspección tradicional, acentuando el control ideológico, el paternalismo y el ruralismo, que compendaban las esencias patrias (19).

Esta inspección llevaba a cabo únicamente una función controladora, ejerciendo una estrecha vigilancia sobre los maestros y todos los sectores vinculados a la educación para que cumplieran la Ley. En el mejor de los casos, generalmente en el mundo rural, los inspectores coadyuvaron a elevar el nivel profesional de los maestros. En el caso de la Enseñanza Primaria privada, el control, sobre todo cualitativo, fue prácticamente inexistente a lo largo de toda la centuria estudiada (20).

En la Enseñanza Secundaria no existió inspección hasta 1938. El control se realizaba a través de los exámenes, no sólo en la enseñanza pública, sino también en la privada. Los alumnos de estos centros privados debían examinarse en los Institutos de Enseñanza Media, aunque en algunas épocas (como, por ejemplo, durante el franquismo, con anterioridad a la Ley de Enseñanza Media de 1953), este control fue aún mucho menos riguroso.

Como ya se ha apuntado, a lo largo de todo este período se observa una serie de, lo que podríamos denominar, vicios administrativos de origen político, social, económico o simplemente burocrático, que son característicos de

(18) Cfr. nota 13, 3.3.2, p. 138.

(19) Sobre el carácter de la enseñanza, en general, y de la inspección, en particular, en el período de 1936-1951 se puede consultar: Circular 5-III-1938; OM 20-I-1939; Circular 23-II-1939, Decreto 2-XII-1939; Bohigas Gavilanes, F., *La inspección de primera enseñanza y la educación nueva*, Madrid, Ed. Cigüenza, Gráficas Reunidas, 1941; Montilla, F., *Inspección escolar. Normas de pedagogía práctica* (prólogo de Agustín Serrano de Haro), Ed. Escuela Española, 1942. Serrano de Haro, A., *Una función al servicio del espíritu. La inspección de enseñanza primaria* (prólogo de Víctor García Hoz), Madrid, Ed. Escuela Española, Hijos de Ezequiel Solana, 1950.

(20) El artículo 5 del Proyecto de Ley de Enseñanza Primaria de 1905 reflejaba claramente lo que ha sido, en este sentido, la Inspección de Enseñanza Primaria hasta una época muy reciente: «En los establecimientos privados de primera enseñanza sólo tendrá el Gobierno la inspección correspondiente a velar por la higiene y las buenas costumbres.»

la organización estatal, en general, y de la Administración educativa española, en particular; de ellos vamos a señalar, como ejemplo, algunos de los más significativos.

Con la sola excepción del período republicano, cabe hablar, ante todo, de la centralización, más o menos efectiva, según las épocas, fruto de la conceptualización de Estado unitario (hija del jacobinismo francés), que significaba una unicidad a todos los niveles (tanto religioso, como ideológico, lingüístico e incluso arquitectónico) lo que se manifestaba de una manera especial en el nivel de programación.

A ello se sumaba el papeleo burocrático, justificado en todo momento, incluso en la actualidad, por los organismos gubernamentales; tal papeleo ha tenido en el campo educativo su máxima expresión en la organización de los sistemas de reclutamiento, movilidad, ascensos, traslados, etc. del personal docente y administrativo dependiente de la Administración; en los permisos para el establecimiento de nuevos centros escolares, etc. Buena prueba de ello es la importancia que han adquirido el informe, la instancia, el expediente, etc. en el trabajo encomendado a los inspectores (21).

Por otro lado, la inestabilidad política ha impedido el asentamiento de una Administración con un mínimo de garantías. Dicha inestabilidad ha originado continuos cambios en las carteras de las que dependía la educación. Entre 1874 y 1936 se sucedieron, al frente del Ministerio de Fomento y del Ministerio de Instrucción Pública a partir del 18 de abril de 1900, cerca de cien titulares, es decir, se producía un cambio ministerial aproximadamente, y por término medio, cada siete meses. A este respecto, la II República se llevó la palma, puesto que tuvo veinte ministros de Instrucción Pública entre el 14 de abril de 1931 y el 19 de julio de 1936.

Aniceto Sela resumía muy bien esta cuestión ya a principios de siglo, problemática que se perpetuó, con matices, como hemos visto, hasta mucho más tarde:

«Y si a tan gran inestabilidad de los consejeros de la Corona, muchos de los cuales no han llegado a calentar siquiera el sillón ministerial, se agrega que casi todos han escalado este ministerio sin ningún género de preparación para ocuparlo (...) y que la antigua Dirección de Instrucción Pública y la actual Subsecretaría, no se han organizado con el carácter técnico que es propio de esta clase de oficinas, se comprenderá la facilidad con que cada partido, y aun a veces cada Ministro nuevo de un mismo partido, se aplica a destruir, con la mejor intención del mundo, lo que había edificado su antecesor. Así, las disposiciones legislativas y ministeriales duran lo que las rosas, *l'espace d'un matin*, y apenas se puede censurar a los funcionarios que han resuelto no tomarse el trabajo de es-

(21) Aunque se iba superando este problema, a finales de la década de los setenta, el trabajo burocrático continuaba ocupando buena parte del tiempo de los inspectores. Cfr. de las Heras Abad, I., *Organización y funcionamiento del Servicio de Inspección Técnica de Educación a nivel provincial*, Madrid, Ed. Escuela Española, 1977, pp. 37-143.

tudiarlas, seguros (de) que han de modificarse antes (de) que llegue la oportunidad de su aplicación» (22).

En los períodos dictatoriales, especialmente durante la primera etapa franquista, no existió este problema. Por ejemplo, José Ibáñez Martín, titular de la cartera de Educación Nacional, ha sido el Ministro que ha dirigido la educación española durante un mayor espacio de tiempo; nombrado en agosto de 1939, no fue sustituido hasta 1951. A pesar de todo, la estabilidad política, fruto de la falta de libertad, no solucionó el problema, puesto que los vicios burocráticos se perpetuaron y aun se acentuaron a consecuencia de la total ausencia de diálogo entre la Administración y los diferentes estamentos educativos.

Cabe hablar también de la indefinición de las funciones de los Ministerios encargados de los distintos niveles y grados de la enseñanza. Exceptuando el período de la II República, la enseñanza clásica y la enseñanza técnica dependían de distintos Ministerios; incluso en algunos momentos, en el siglo XIX, la enseñanza privada clásica no dependía del Ministerio de Fomento, sino del de Gobernación. Durante el período franquista y hasta prácticamente la Ley de 1970, la enseñanza que podemos considerar tradicional dependía, entre otros, de los Ministerios de Gobernación, Trabajo, Agricultura y Educación.

No podemos olvidar tampoco el hecho, imputable a toda la Administración (muy en particular, a la educativa), de la discordancia entre el mundo real y el mundo legal, ya por la falta de desarrollo legislativo o simplemente por incumplimiento de la Ley, sobre todo, a corto y a medio plazo.

Las diferencias que evidentemente existían entre los progresistas y los conservadores no afectaban, en general, las funciones de la Administración, sino más bien al sistema organizativo, que se guiaba a partir de concepciones distintas, relacionadas con los fines y los objetivos de la educación.

En cuanto a las luchas entre la Iglesia y el Estado, éstas presentaron un carácter socioideológico que, en el fondo, era una pugna por el control de la enseñanza. Estas diferencias, que incidían en la mayor o menor importancia de la iniciativa privada, afectaban claramente la amplitud de la organización educativa del Estado, pero no se reflejaban en las funciones de la Administración educativa.

(22) Cfr. Sela, A., «Política pedagógica de la Regencia», *Nuestro Tiempo*, junio 1902 (copiado de *La educación nacional. Hechos e ideas*, Madrid, Librería General de Victoriano Ascarza, 1910, p. 41).

4. LOS PRECEDENTES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

4.1. *Los dos grandes períodos*

Como apuntamos, podríamos diferenciar claramente dos épocas:

- a) En la primera, que corresponde a los precedentes mediatos de la Ley de 1970, asistimos al paso de una Administración tradicional burocrática a otra tecnocrática que sigue las pautas de los Estados occidentales. Esta época se inicia, tímidamente y de manera indirecta, a partir del triunfo de los aliados en la Segunda Guerra Mundial y, de una forma más clara, a partir de 1951, y podemos darla como completada entre 1962 y 1964.
- b) Entre los años que acabamos de citar y 1970 se establecen las bases de la LGE, con lo cual podemos hablar de precedentes inmediatos a la citada Ley.

4.2. *De la burocracia a la tecnocracia*

Durante estos años tienen lugar tres cambios ministeriales derivados tanto de la evolución interna, como del contexto internacional. El primero de ellos, en 1945, no incidirá en la cartera de Educación, que continuará, como ya se ha dicho, en manos de Ibáñez Martín. En 1951 termina la era del ex-cedista para dar paso a un tímido ensayo liberal dirigido por Joaquín Ruiz Jiménez. Finalmente, los cambios de febrero de 1957 no tienen un equivalente en la educación, que pasará a manos de Jesús Rubio García-Mina, de pasado falangista; con lo cual no podemos hablar aún del triunfo total de los tecnócratas en el campo de la educación.

En el año 1945, cuando a raíz del triunfo de los aliados parecía declinar la influencia falangista, se iniciaba, precisamente, la solidificación del franquismo. En este año, paralelamente a la promulgación de las primeras cartas constitucionales del nuevo Estado, se aprobaba la Ley de Enseñanza Primaria, que culminaba, a nivel legal, la situación escolar establecida por el franquismo (23).

La pérdida de influencia de la Falange originó el abandono de la politización, potenciada de acuerdo con el ideario fascista. Esta despolitización quedó claramente evidenciada en las publicaciones oficiales; sin embargo, se trataba básicamente de fomentar desde el poder una despreocupación de la sociedad hacia los problemas políticos.

(23) Con anterioridad se habían aprobado las leyes correspondientes para la enseñanza media y universitaria. La Ley de 1945 sería completada por el Estatuto del Magisterio Primario de 27 de octubre de 1974 (BOE 17-I-1948).

Los cambios que se observaron entre 1945 y 1950, y que no tuvieron prácticamente incidencia en la Administración educativa, venían motivados, en su mayor parte, por la presión internacional, pero a partir de la década de los cincuenta se iniciarían los primeros movimientos de protesta potenciados desde el interior. Por otro lado, a finales de la década de los cuarenta se comenzó a afianzar la industrialización, lo que incidiría en la estructura de la población, en las mentalidades, en los hábitos sociales, etc.

La integración del Estado español en la estructura socioeconómica del mundo occidental, que había comenzado en 1949 con el ingreso en la FAO, dio una cierta seguridad al sistema, lo que explicaría el reajuste ministerial de 1951, con la entrada de elementos procedentes de la Falange. Este cambio no implicó el resurgimiento de la ideología falangista, sino más bien el asentamiento del ecléctico franquismo. Paralelamente, la presencia de Joaquín Ruiz Jiménez en el Ministerio de Educación Nacional nos mostraría el peso que irían adquiriendo los sectores católicos liberales.

Los acuerdos con los Estados Unidos, en 1953, aseguraban la continuidad del sistema. A partir de ese momento, la rentabilidad económica se convertiría en el eje de la actuación gubernamental, especialmente a partir de 1957, cuando el General Franco, forzado por los acontecimientos de Madrid y Barcelona (preludio del movimiento universitario antifranquista) y, sobre todo, por la situación económica, dio entrada al *Opus Dei* en el Gobierno.

Ruiz Jiménez, de acuerdo con una inveterada tradición (plenamente justificada en este caso), cambió totalmente el equipo ministerial, que se caracterizó no sólo por una mayor apertura, sino también por una mejor preparación técnica, o, como mínimo, intelectual.

Todo ello explicaría la nueva orientación que siguió la Administración educativa. A este respecto, cabe señalar la creación, por Decreto de 27 de mayo de 1955, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación Nacional que otorgaba al nuevo organismo el rango de Dirección General. Esta Secretaría, a pesar de sus limitaciones, daría un carácter más técnico y menos burocrático a la política de la Administración en el terreno educativo.

Dicha política cambió de forma ostensible. El nuevo ministro y sus colaboradores utilizaban un lenguaje más realista y, sobre todo, menos demagógico, iniciando un verdadero diálogo con diversos estamentos vinculados a la organización escolar (diálogo limitado, evidentemente, a un sector determinado, es decir, dentro de las coordenadas del sistema).

A lo largo de estos años, el Estado español ingresó en la mayoría de los organismos internacionales, con inclusión de la UNESCO, aunque la incidencia de este hecho no tuvo una influencia directa sobre el mundo educativo, por lo menos, con anterioridad a la década de los sesenta. En relación con este punto, vale la pena destacar que los organismos gubernamentales se preocuparon, fundamentalmente, de fomentar en el seno de dichos organismos internacionales la

cultura oficial del Estado español, dejando en un segundo término la problemática educativa.

Aunque probablemente los hechos más destacados de este período se concreten en una mayor libertad en el campo universitario y en los cambios que tienen lugar en la enseñanza media clásica, conviene señalar que se llevará a cabo el primer intento para fijar las bases de una escolarización total, lo cual se manifiesta en la promulgación, el 22 de diciembre de 1953, de la Ley de Construcciones Escolares.

Esta normativa legal intentaba dar solución a dos problemas específicos: el aumento de la demanda de plazas escolares, como consecuencia del crecimiento de la población escolar y de la desidia, en este terreno, del anterior Ministro Ibáñez Martín (24), y la urgente necesidad de personal especializado para sacar adelante los procesos de industrialización (personal que debía tener una mínima escolarización de nivel primario).

Los afanes liberalizadores, tanto a nivel interno como a nivel externo, del Ministerio de Educación; los intentos de reforma de la enseñanza técnica superior, anquilosada por un excesivo clasicismo que se concretaba en un exiguo *numerus clausus*, y, de una forma especial, las revueltas universitarias que enfrentaron a estudiantes universitarios falangistas con estudiantes de tendencias contrarias al sistema político, que se manifestaban por primera vez desde 1939, provocaron, según parece, la caída de Ruiz Jiménez y su equipo.

La imposibilidad de una solución liberal sin cambiar las bases del sistema político y la inviabilidad de una nueva experiencia falangista dieron paso a una tercera vía. Técnicos vinculados a algunos sectores del ejército y, sobre todo, al Opus Dei pasaron a ocupar puestos claves en la Administración del Estado, especialmente en los Ministerios económicos.

A partir de febrero de 1957, la burguesía monopolista, a través de los grupos financieros y con la aquiescencia de los grandes propietarios agrarios, se impuso a los demás grupos políticos y económicos que habían contribuido, directa o indirectamente, a la victoria de las tropas franquistas.

La entrada de los sectores neocapitalistas en los órganos del poder político incidiría en la orientación de la política educativa, a pesar de que los resultados no fueran, ni mucho menos, inmediatos. En realidad, nos encontramos frente a una etapa de transición, incluso a nivel legislativo, en el cual los valores tecnocráticos ganan posiciones frente a la resistencia de los grupos burocráticos, que perviven bajo nuevas formas y nuevos individuos a pesar de los cambios de la época de Ruiz Jiménez.

La nueva tecnocracia, que sustituiría paulatinamente a la burocracia tradicional y neotradicional, perseguía un cambio gradual para pasar de una enseñanza

(24) A consecuencia de la guerra, disminuyó la población escolar, que no se restableció hasta la década de los cincuenta. El citado Ministerio vivió de la renta de las construcciones escolares de la República, sin prever, por otro lado, la recuperación de la población escolar.

tradicional a una estructura escolar que se pudiera parangonar con la de los Estados neocapitalistas de altos niveles de escolarización. Es evidente que a pesar de una mayor movilidad social, los cambios no presuponian una verdadera democratización del sistema, con una total igualdad de oportunidades. A este respecto, no se puede obviar el programa del PIO (Patronato de Igualdad de Oportunidades), que ofrecía posibilidades a las familias de limitado nivel de renta para cursar estudios medios y superiores (25).

De hecho, durante estos años se intentó profundizar, no siempre con éxito, en los cambios preconizados en la etapa anterior; lo cual se expresaría en las Enseñanzas Media, Técnica y Superior, especialmente en la primera de ellas. En el nivel de primaria, la creación del CEDODEP (Centro de Documentación y Orientación Didáctica de la Enseñanza Primaria) respondía a la necesidad de superar los esquemas de la escuela tradicional reinstaurada en 1939, que en la práctica representaba un freno a los programas de desarrollo capitalista.

A partir de finales de los cincuenta aparecerían los primeros trabajos con una cierta entidad dedicados a conocer la realidad educativa, tanto a nivel estructural como a nivel supraestructural, aunque la participación de la Administración educativa en estos estudios fuera mínima, por lo menos, con anterioridad al año 1964.

Cualquier observador puede darse cuenta de que a partir de la década de los cincuenta, las nuevas tendencias neocapitalistas comienzan a ejercer una determinada influencia que será decisiva a partir de la década siguiente. Como afirmaba Antonio Linares:

«Por una curiosa coincidencia histórica, el interés del Estado por los problemas educativos se despierta cuando el sistema de producción capitalista empieza a necesitar mano de obra cualificada. Desde este momento, como esta necesidad no se satisface de la noche a la mañana y de un plumazo, las medidas de democratización han continuado» (26).

4.3. *Los años previos a la Ley General de Educación.*

Los postulados tecnocráticos

En 1962 comenzó un proceso de expansión capitalista que culminaba la política iniciada en 1957, caracterizada fundamentalmente por el Plan de Estabilización de 1959. El proceso de concentración monopolista se vería favorecido por una política que fomentaba la concentración industrial, la creación de polos de desarrollo, etc. A partir de este momento se intensificarán los ritmos de trabajo y la productividad aumentará de forma vertiginosa, con lo cual, la industria se

(25) Por una norma legal de 23 de julio de 1960, la totalidad de los impuestos procedentes de la renta de las personas físicas se consignaba al Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades (PIO), administrado por un Patronato.

(26) Cfr. Linares, A., «Las ideologías y el sistema de enseñanza en España». *Horizonte Español*. Tomo II. París, Ruedo Ibérico, 1966, p. 147.

convertirá en el sector puntero. Estos cambios significarán la despoblación del campo (27) y la concentración masiva de campesinos en las grandes ciudades, especialmente industriales (las cuales se verán impotentes para solucionar los problemas sociales que planteará la inmigración, particularmente en los ámbitos del urbanismo, la vivienda y la educación). Por otro lado, en la década de los sesenta, se intensificará la penetración de capital extranjero, sobre todo a partir de 1963, año en el que se suprimirán, aunque de forma indirecta, las limitaciones a las que estaba sometido dicho capital.

Esta etapa se caracterizará, a nivel educativo, por una renovación profunda del Ministerio de Educación Nacional, que se convertirá en Ministerio de Educación y Ciencia por una Ley de 31 de mayo de 1966 (BOE 2-VI-66).

Por otra parte, en ejecución de lo que había establecido el Decreto 2764/1967 de 27 de noviembre, en relación con la reorganización de la Administración del Estado para la Reducción del Gasto Público, el Decreto 83/1968 de 18 de enero fijaba una nueva estructura ministerial, relativamente modesta, con una Subsecretaría, una Secretaría General, una Comisaría de Protección Escolar y cinco Direcciones Generales (de Enseñanza Superior e Investigación, de Enseñanza Media y Profesional, de Enseñanza Primaria, de Bellas Artes y de Archivos y Bibliotecas); en total, ocho grandes departamentos, frente a los trece de la etapa anterior. Por lo que respecta a la Administración periférica, se establecerían las Delegaciones Provinciales.

Dichos cambios también afectarán al personal docente y al no docente de diferentes centros educativos de diversos grados. A partir de 1964 se cambiará sustancialmente la legislación y la organización de la estructura educativa, especialmente en el grado primario (28).

La Administración educativa, sin embargo, continuará a remolque de los cambios socioeducativos que se comienzan a producir a un ritmo vertiginoso a pesar de las tensiones de todo tipo (mutaciones que la citada Administración sigue a un ritmo mucho más lento).

A la consolidación del nuevo marco socioeducativo coadyuvó la integración del Estado y, muy especialmente, de la economía española a los organismos internacionales, lo cual incidió claramente en el mundo escolar. En estos años, debido a una serie de factores, tanto cualitativos como cuantitativos, los presupuestos educativos de diversos Estados aumentaron continuamente, en el fondo, porque se creía que la educación constituía una buena inversión económica.

(27) Esta despoblación se produjo principalmente por la tecnificación y la mecanización del campo, fenómenos que obligaron a muchos campesinos a emigrar a las zonas urbanas.

(28) Recordemos al respecto la reforma de 21-XII-1965 y el texto de 2-II-1967, que efectuaban algunos cambios a la Ley de 1945 (el más significativo, el establecimiento de la Enseñanza General Básica de seis a catorce años, ciclo que ya era obligatorio desde 1964); la adopción del Libro de Escolaridad para la Enseñanza Primaria en el curso 1967-1968, de acuerdo con un precepto legal de 27-XI-1967; la promulgación de la Ley de Formación Profesional de 8 de abril de 1967, que unificaba el Bachillerato elemental y suprimía el Bachillerato laboral, etc.

Concretamente en el caso español se intentó superar, al menos desde el prisma teórico, los viejos moldes burocráticos. De un sistema subsidiario de la Administración general, que organizaba y controlaba el proceso escolar desde la propia Administración educativa, se intentó pasar (de momento, sin demasiado éxito) a un sistema con sustantividad propia que, al margen de las ya tradicionales organización, dirección y control (29): 1) procurara organizar el futuro a partir del planeamiento educativo, a pesar de las dificultades que ello conllevaba, y 2) potenciara un control de carácter mixto, es decir, que se llevara a cabo a través de los distintos estamentos del sistema: alumnado, profesorado y Administración, con mayor o menor participación según los casos.

Este sistema se orientó hacia unas mayores apertura y pluralidad, aunque controlado y conjuntado desde las esferas oficiales.

Las nuevas orientaciones suponían nuevos objetivos a corto y a medio plazo, a pesar de que no se producían variaciones sustanciales en cuanto a los fines de la educación, dictados fundamentalmente desde las esferas del poder político. Las nuevas posiciones tomaban direcciones diversas en más de un aspecto contradictorias, como veremos más adelante.

A pesar de que los postulados tecnocráticos de los dirigentes españoles de aquellos años bebían ideológicamente de fuentes propias, los criterios economicistas (uno de los rasgos característicos de las nuevas corrientes) procedían de los países neocapitalistas europeos y de los Estados Unidos y estaban promocionados por los mentados países y los organismos internacionales encabezados por la UNESCO (que actuaba como adalid y portavoz oficial).

Como ya hemos apuntado, la educación en todos sus grados, incluida la Enseñanza Primaria, se convirtió en una necesidad económica. Los primeros intentos para potenciar la Enseñanza Primaria pública venían condicionados por la necesidad de mano de obra cualificada; necesidad que devenía imperiosa a medida que el capitalismo superaba la primera fase de subdesarrollo.

La bibliografía sobre la importancia que se otorgó a los factores económicos en el sistema educativo español es muy extensa y no se limita a las publicaciones oficiales o paraoficiales, sino que comprende diversos grupos de presión económicos, políticos, ideológicos, etc. (30).

A través de la propia Administración o de los burócratas y tecnócratas sindicales, las nuevas orientaciones llegaron incluso a los maestros, bastante igno-

(29) A partir de la década de los sesenta se intensificará la influencia de la UNESCO sobre la tecnocracia educativa española. Ello se evidenciará en las publicaciones del Ministerio y, sobre todo, en la participación española, en 1963, en el Proyecto Regional Mediterráneo. Cfr. Ministerio de Educación Nacional. *El Proyecto Regional Mediterráneo. Las necesidades de educación y el desarrollo económico-social de España*. Madrid, 1963.

(30) En cuanto a esta cuestión, vale la pena recordar que los nuevos planteamientos de la Administración inciden en la estrategia de la enseñanza no oficial, fundamentalmente religiosa, que a través de la FERE, creada en 1957, se organiza como un grupo de presión moderno (táctica seguida más adelante por otros sectores de la enseñanza privada).

rados en cuanto a la Formación Profesional permanente. A este respecto, las siguientes declaraciones del Jefe Nacional del SEM (Servicio Español del Magisterio) resultan sumamente significativas:

«Toda mejora del nivel de instrucción y conocimientos se traduce en una mayor productividad del sistema económico. Por esta razón el factor enseñanza reviste la cualidad de factor decisivo del crecimiento» (31).

Los tecnócratas intentaban justificar desde una óptica económica la necesidad de escolarización total en el nivel de primaria. En realidad, la estructura educativa, así como toda la función pública intentaban asimilar los cambios que se estaban produciendo en el sector terciario. En esencia, de acuerdo con el ideario tecnocrático, se pretendía transformar el sistema educativo para que se convirtiera en una «industria productiva», combinando el funcionamiento de esta nueva rama de la producción con la marcha general de la economía capitalista.

Una estructura educativa basada fundamentalmente en criterios económicos debía satisfacer unas determinadas premisas (32). Se exigía, por tanto, una rentabilidad y una eficacia máximas a las inversiones en el terreno educativo, lo cual debía traducirse en una racionalización del capital invertido y en una planificación de las futuras inversiones, y por consiguiente, en un control eficiente del presupuesto y de cada una de sus partidas.

En realidad, los postulados tecnocráticos que incidían también en los diseños curriculares, en los sistemas de evaluación, etc. no tuvieron, al margen de un sustancial aumento de los índices de escolarización, muchas consecuencias prácticas. Factores políticos, sociales, económicos, ideológicos, etc. determinaron que las reformas de estos años y del período inmediatamente posterior se quedaran a mitad de camino. Pero todo ello son cuestiones que estudiaremos con un cierto detalle al tratar, en el próximo capítulo, la LGE.

5. LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN PROPIAMENTE DICHA

5.1. *Objetivos específicos que perseguimos*

Antes de abordar el estudio marco de este trabajo, vamos a fijar los puntos concretos que trataremos a lo largo de este capítulo.

(31) Cfr. Mendoza Guinea, J. M., Conferencia pronunciada en Santander (20-VII-1964). *Servicio*, 878, 1964.

(32) Como decía la revista *Enterprise* «Durante las próximas décadas, la enseñanza se convertirá en una verdadera industria. Esto supone que además de integrar los recientes descubrimientos de la técnica y revisar consiguientemente los métodos, deberemos desarrollar también las nociones de gestión, coste, rendimiento, sin los cuales la eficacia sería nula» (Citado en J. H. Brohm y J. M. Poiron, «La crise du système de formation et la politique bourgeoise», *Partisans*, 50, noviembre-diciembre 1969, p. 85).

Comenzaremos estudiando los primeros compases previos a la formulación y aprobación de la Ley. A este respecto, cabe precisar que hasta este momento nos hemos referido a los antecedentes de la Ley de 1970 pertenecientes a unos años que presentan diferencias esenciales en relación con la filosofía política que llevaría a la promulgación de la Ley. A partir del cambio ministerial de finales del curso 1967-1968 se produciría un cambio cualitativo decisivo, por cuanto la política gubernamental, en el campo escolar, se encaminó hacia la formulación de un nuevo marco de relaciones en el terreno educativo.

A renglón seguido trataremos de la definitiva aprobación del nuevo texto legislativo y de sus trazos más característicos de carácter general, todo ello, enmarcado en los diversos contextos (político, social, económico, etc.) en los cuales se desarrolló la Ley de 1970, habida cuenta de que se trata de un período excepcional por diversos motivos.

En tercer lugar, como tema central, vamos a estudiar la nueva organización de la Administración educativa, partiendo no sólo del articulado de la LGE, sino también y, de una manera especial, de las diversas Disposiciones Complementarias, y precisando que la problemática de la financiación y de otros aspectos fundamentales (que requerirían un tratamiento especial) se tratarán únicamente a un nivel más bien elemental.

Cada uno de los subapartados de esta cuestión se plantearán desde una visión crítica, a pesar de que se volverá a insistir sobre esta cuestión en el estudio globalizado de los planteamientos teóricos de la Ley, en relación con la Administración educativa, en el cual se suscitará además la relación existente entre los resultados y los objetivos propuestos (como ya se apuntaba en el apartado dedicado a los objetivos metodológicos).

5.2. *La preparación de la ley*

Durante la etapa ministerial de Manuel Lora Tamayo (33) se promulgaron importantes reformas legislativas; en cambio, en el terreno de la realidad socioescolar, los problemas educativos se agudizaron primordialmente en el campo universitario, en crisis permanente desde hacía casi una década. Esta situación determinó, en buena parte, el cambio ministerial que se llevó a cabo en el mes de marzo de 1968.

El nuevo ministro, José Luis Villar Palasí, con la colaboración de un buen equipo de profesionales (del cual formaba parte el técnico de la UNESCO en planificación educativa, Ricardo Díaz Hochleitner, actual Presidente del Club de Roma), partió, desde un principio, de la base de que la reforma de la enseñanza había de ser global y profunda.

(33) Este ministro se hizo cargo de la cartera el 10 de julio de 1962, cesando el 12 de marzo de 1968. Observemos que los tres últimos ministros duraron entre cinco y seis años.

Así pues, Villar Palasí planteó un programa de cambio radical de la estructura educativa. Al margen de la reforma global, en el período anterior a la aprobación de la Ley tuvieron lugar diversas realizaciones e iniciativas, entre ellas destacaremos:

- La Ley de Reordenación de las Enseñanzas Técnicas, de 21 de marzo de 1968, que modernizaba la de 1964.
- La creación de las Universidades Autónomas; con lo cual se trataba de realizar un ensayo, aunque tímido, de descentralización (34).
- La creación, por el Decreto 1678/1969 de 24 de junio (BOE 15-VIII-69), de los ICEs (Institutos de Ciencias de la Educación). Dicho Decreto, en su artículo 6, preveía el establecimiento del CENIDE (Centro Nacional de Investigación para el Desarrollo de la Educación), cuya estructura y cuyo funcionamiento fueron determinados posteriormente. Dichas corporaciones debían cooperar entre sí a distintos niveles. Este Decreto representaba un intento de estudiar científicamente la evolución del proceso educativo a través de los organismos señalados.

A todo ello debemos añadir los esfuerzos por reintegrar algunos científicos e intelectuales exiliados y las promesas de algunos Rectores de potenciar asociaciones estudiantiles libres y democráticas.

Desde nuestra perspectiva, el hecho más relevante fue la elaboración, por parte del equipo técnico del MEC, del trabajo *La educación en España. Bases para una política educativa*, llamado vulgarmente *Libro Blanco*, que constituía un estudio ponderado, por lo menos respecto a épocas anteriores, de la problemática educativa. En dicha publicación encontramos, por primera vez, una autocrítica velada de la política del franquismo, formulada desde la propia Administración. A pesar de algunas contradicciones, más político-ideológicas que técnicas, este estudio serviría para dar contenido, a la LGE, que llegaría a aprobarse después de una serie de luchas internas entre los diversos grupos de un sistema político que se estaba desmoronando (35).

El programa del nuevo equipo ministerial era anunciado por el propio titular en el prólogo del *Libro Blanco*, al afirmar, entre otras cosas, que:

«Hay que hacer el recuento de reformas propuestas tan significativas como las siguientes: educación general básica, gratuita y obligatoria hasta los catorce años; superación de la desigualdad rural-urbana en las oportunidades de educación; formación profesional intensiva y acelerada para todos los españoles antes de incorporarse al trabajo; educación unificada y polivalente en el bachillerato, que deberá

(34) Aunque con las limitaciones propias del sistema sociopolítico, estos centros pudieron integrar a la docencia universitaria muchos profesionales a los que la rigidez burocrática y el control político del sistema tradicional les habían impedido formar parte de los claustros universitarios. Ello representó también una cierta apertura política.

(35) Al estudiar los contextos en los cuales se mueve la Ley General de Educación, trataremos esta cuestión con mayor detalle.

ser gratuita y poder ser extendida a todos aquellos con la necesaria capacidad intelectual; (...) implantación de una verdadera carrera universitaria del estamento docente en sus diferentes grados y funciones, etc.» (36).

A pesar de sus ambigüedades, en relación con la política futura, el citado estudio planteaba, entre otras cosas, la necesidad de coordinar la política educativa, que en aquel momento dependía, como ya se ha dicho, de distintos Ministerios:

«Entre la multiplicidad de problemas planteados (...), el de la dispersión de las acciones sociales y la inexistencia de una coordinación eficaz parece tener una importancia relevante. (...) El Ministerio de Educación y Ciencia es el idóneo para restablecer la coordinación, de tal modo que pueda alcanzarse la mayor productividad posible del conjunto de las acciones en pro de la educación realizadas por la sociedad y los organismos públicos» (37).

El Proyecto de Ley General de Educación y de Financiamiento de la Reforma Educativa fue elevado al Consejo de Ministros, en San Sebastián, por los Ministros de Hacienda y Educación y Ciencia el 12 de septiembre de 1969 y fue remitido a las Cortes más adelante (*BO de las Cortes Españolas*, 24-X-1969), previa su aprobación por la Presidencia del Gobierno.

A pesar de la carencia de órganos de enlace entre la sociedad y la Administración, como consecuencia de la estructura política, los responsables de la política educativa intentaron potenciar, dentro de sus posibilidades, la participación social. El proyecto, pues, fue ampliamente discutido, tanto en los organismos directamente vinculados al proceso educativo, como en la sociedad en general (dentro de la cual se puede incluir la prensa). Dicha discusión se producía, como es lógico, al margen de los cauces legales, evidentemente muy estrechos, y no tendría, por tanto, incidencia en el articulado de la LGE. De hecho, ningún Proyecto de Ley discutido en las Cortes Españolas de la época franquista (más legitimadoras que legislativas) había producido un impacto social como el del caso que nos ocupa.

Entre las críticas al Proyecto destacaremos el informe de la Asociación Nacional de Catedráticos de Enseñanza Media, publicado en octubre de 1969, y el documento elaborado a finales de este mismo año por un colectivo que agrupaba doscientos treinta y nueve Profesores No Numerarios de las Facultades y Escuelas Técnicas de Madrid, los cuales reflejarán el estado de ánimo de un sector importante de lo que podríamos considerar oposición no clandestina al régimen franquista.

En el citado documento, al margen de diversas consideraciones técnicas sobre problemas específicos, los autores consideraban que el Proyecto pecaba de ambigüedad y que era inviable fundamentalmente:

(36) Cfr. Villar Palasí, J. L., «Prólogo», MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, *La educación en España. Bases para una política educativa*, Madrid, 1969, p. 11.

(37) Cfr. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, *La educación en España. Bases para una política educativa, op. cit.*, p. 164 (subrayado en el original).

- por una cuestión económica derivada del sistema impositivo español, que impedía la financiación de la reforma;
- por un problema político que era consecuencia de la falta de instituciones democráticas y, por tanto, de la inexistencia, como se ha señalado, de cauces participativos (hecho que quedaba reflejado en el Proyecto, especialmente en el nombramiento de los responsables del proceso educativo, que se llevaba a cabo por un sistema vertical de arriba abajo);
- finalmente, por un problema social, dado que el Proyecto perpetuaba el tradicional sistema clasista español, a pesar de que representaba un cambio importante, en comparación sobre todo con el organigrama anterior, propiciando cierta movilidad social.

En relación con la elaboración y la publicación de estos informes, vale la pena recordar que cuando se publicó el *Libro Blanco*, estaba declarado un estado de excepción y que cuando se discutieron estos documentos, los centros universitarios de la capital y de otras ciudades españolas estaban prácticamente tomados por la policía.

Las críticas al Proyecto, y al contexto en el que éste se movía, quedan muy bien especificadas en los fragmentos que citamos a continuación:

«No obstante, su desmesurada extensión y la ambición de sus objetivos de reforma, la Ley de Educación que el Gobierno desea ver aprobada por las Cortes no es otra cosa que una declaración programática, una pura y simple enunciación de principios educacionales, ajustada a las exigencias del desarrollo capitalista imperante. Desde el punto de vista de su eficacia normativa (...) se reduce, pues, a la sanción formal del modelo de enseñanza patrocinado por el Gobierno, confiriendo simultáneamente al propio Gobierno y al Ministerio de Educación y Ciencia la más amplia autorización para que procedan a aclarar e interpretar su contenido y a dictar cuantas disposiciones complementarias sean precisas para su mejor aplicación.»

«Creemos, en resumen, que el aparente "realismo" de la financiación prevista en el Proyecto entraña simplemente un cuadro de cifras, más o menos arbitrario, con fines, sobre todo, de publicidad y que encubre en el fondo una nueva vía hacia la entrega del sistema educativo a la inversión privada.

Evidentemente, una auténtica reforma de la enseñanza no podría basarse en otra financiación que no constituyera, a su vez, una reforma profunda del sistema fiscal en el mismo sentido progresivo y retributivo en que aquélla habría de quedar.»

«(...) Sólo una reforma elaborada conjuntamente por todos los grupos sociales puede garantizar una ordenación del sistema educativo al servicio de todos los españoles» (38).

(38) Cfr. Elizalde Pérez-Gruoso, J., «Los profesores no numerarios de la Universidad de Madrid ante la Ley General de Educación». *I Congreso de la Formación. Libro de Comunicaciones*. 6.1. Barcelona, 1970.

5.3. La aprobación y la puesta en marcha de la Ley

A pesar de que vamos a referirnos a cuestiones de carácter muy general, harto conocidas, y de las cuales habrá seguramente amplia información en otros trabajos de este número, creemos necesario resumir someramente el marco económico y sociopolítico dentro del cual se puso en práctica el texto legislativo de referencia.

Nos limitaremos, por tanto, a dibujar de forma esquemática unas líneas evolutivas del mundo educativo oficial, desde el momento de la aprobación de la LGE hasta la intervención del titular del MEC, Íñigo Cavero, en las nuevas Cortes, la cual debe considerarse, de hecho, como el preludio oficial de la agonía de la mentada Ley.

Este esbozo se ve dificultado por la complejidad del tema que nos ocupa, en el cual juegan factores de diversa índole, como podrá comprobarse. La enseñanza se convertirá en un problema económico y sociopolítico prioritario, lo que originará una verdadera inflación documental que, como hemos apuntado, dificulta la sistematización.

Cabe precisar que no se trata de una explosión súbita de la problemática escolar, puesto que esta discusión sale a la luz pública con anterioridad a 1970, a pesar de las dificultades de tipo político. A partir de este momento, sin embargo, observamos, a este respecto, cambios determinantes y, sobre todo, la expresión de una especie de ebullición permanente en todos aquellos sectores que estaban directa o indirectamente relacionados con la problemática educativa.

La LGE, que sustituía a la Ley Moyano de 1857, quedaba definitivamente aprobada el 4 de agosto de 1970, publicándose en el *BOE* dos días más tarde. La nueva Ley, en comparación con los estudios llevados a cabo por los técnicos del Ministerio y en relación con el Proyecto (al cual nos referíamos anteriormente), experimentará algunos cambios sustanciales que afectan básicamente al capítulo de la financiación de la reforma educativa.

Los estudios previos realizados por el MEC con el fin de estimar las necesidades financieras para los primeros diez años no fueron aceptados totalmente por el Gobierno; lo cual determinó que las cantidades que figuraban en la Disposición Adicional 2.^a aparecieran disminuidas en un 10 por 100, tanto en el Proyecto como en la Ley, sin alterarse los objetivos iniciales (39).

El articulado de la Ley, en sus aspectos generales, no sufriría apenas cambios en relación con el susodicho Proyecto, al margen de la financiación y de alguna precisión en la redacción. La LGE nacía, en parte, cercenada, ya que en un capítulo esencial de la Ley, concretamente el de las previsiones sobre la financiación, éstas eran sustituidas por fórmulas más ambiguas, ello no era óbice para que se mantuviera el mismo programa presupuestario para el primer decenio de aplicación de la Ley.

(39) Cfr. Bas, J. M., «Financiar la reforma o primar la desigualdad?» *Cuadernos de Pedagogía*, 28, abril 1977, pp. 30-31.

En relación con las fórmulas de financiación, cabe señalar que en el mentado preámbulo del Proyecto aparecían dos párrafos que serían suprimidos en el mismo apartado de la Ley y de los cuales reproducimos a continuación algunos fragmentos significativos:

«Se restablece el Impuesto especial sobre los beneficios de las Sociedades, creado con carácter transitorio por el Decreto-ley quince mil novecientos sesenta y siete, de veintisiete de noviembre, por el que se gravan con un 10 por 100 los beneficios de las mismas cuando exceden del 6 por 100 de su capital fiscal; (...) al incidir sobre las empresas de más alta rentabilidad, garantiza que éstas aporten su esfuerzo a una tarea como la educativa, que, en definitiva, beneficiará el desarrollo económico del país del cual son estrechamente solidarias.

Por último, se aumenta el Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas, que recaee sobre los depósitos irregulares de los Bancos, Entidades de Crédito y Cajas de Ahorro. La circunstancia de que este impuesto no sea repercutible en virtud de precepto legal garantiza que, a pesar de su inclusión dentro de los impuestos indirectos y de su mayor coste para las Empresas citadas, no pueden éstas repercutirlo en el precio del dinero, suprimiendo así todo carácter regresivo del mismo» (40).

No se trataba simplemente de omisiones en el preámbulo, sino que éste era, como el nombre indica, el preludio de capítulos posteriores. Siguiendo, pues, el mismo criterio, no aparecían en la LGE las Disposiciones Adicionales 2.^a y 3.^a tal como se formulaban en el Proyecto; en estas disposiciones se preveían un aumento del impuesto general sobre la renta que afectaría los altos niveles (concretamente, las remuneraciones de los Presidentes y Vocales de los Consejos de Administración), junto con un gravamen sobre el beneficio de las Sociedades que excediera un 6 por 100 del capital fiscal.

A la hora de la verdad, las fórmulas de financiamiento, ya de por sí ambiguas en el Proyecto quedarían reducidas a una mera declaración de intenciones, como se señalaba en la Disposición Adicional 2.^a1.

«El Estado aportará, con carácter preferente, los medios económicos para la progresiva y total ejecución de la presente Ley, con las modificaciones necesarias para su actualización en función de los resultados obtenidos según lo previsto en el artículo 5.º de la misma» (41).

Cabe hablar igualmente de las discusiones suscitadas a raíz de las previsiones presupuestarias en gastos corrientes o en gastos de capital, o también, en el primer caso, de gastos corrientes o constantes, o finalmente, de la cuestión de si los gastos corrientes incluían la totalidad del presupuesto del Ministerio o sólo los de educación, excluyendo los de cultura e investigación científica (problemática que dio lugar a muchas discusiones entre el Ministerio de Hacienda y el MEC).

(40) Cfr. NUEVO DIARIO. DOCUMENTO NUEVA DIMENSIÓN, *Proyecto de Ley General de Educación y de Financiamiento de la Reforma Educativa*, p. 2.

(41) Dicho artículo 8 hacía referencia a los informes, generalmente anuales, que el Gobierno había de remitir a las Cortes sobre los resultados de la Ley y dejaba un margen para la actualización de la ley sin demasiadas precisiones.

Los problemas de la puesta en práctica de la ley no se limitaban al terreno estrictamente económico, puesto que el contexto político y el sociopedagógico frenaban también el desarrollo de la LGE.

En realidad, la Ley de 1970 nació y se llevaba a la práctica en un contexto político de crisis permanente que, con altos y bajos, se prolongaría hasta las elecciones del 15 de junio de 1977. Esta situación se vería agravada por la recesión económica internacional que empezó a manifestarse alrededor de 1970 y que se manifestó de forma violenta a partir de 1973.

Entre los elementos que configuraron la crisis política se podrían enumerar los siguientes:

- El fracaso de la solución tecnocrática, que se manifestaba en la inoperancia del Gobierno «opusdeista» monocolor, que duró desde octubre de 1969 hasta principios de 1973, momento en el que se hizo cargo de la Presidencia del Gobierno el almirante Luis Carrero Blanco.
- El asesinato a la luz del día del propio almirante Carrero Blanco a finales del mismo año.
- Los intentos frustrados de reforma política del Gobierno de Arias Navarro, centrados en la doctrina de las «Asociaciones Políticas», con las cuales se buscaba la integración al sistema de todos los grupos políticos, a excepción de los separatistas y los comunistas; todo ello, de acuerdo con el llamado espíritu del 12 de febrero de 1974.
- La enfermedad y la muerte del General Franco.
- La coronación del Rey Juan Carlos I.
- La aprobación de la reforma política, que originaría la legalización de la mayor parte de los partidos de la oposición.
- Finalmente, la legitimación de la Monarquía y la consiguiente aprobación de la nueva Constitución española.

La evolución política inmediatamente posterior a la aprobación de la LGE, a la que nos acabamos de referir, vendrá fundamentalmente marcada por una evolución del neofranquismo gubernamental (de hecho, previsible) hacia posturas más conservadoras, que se evidenciarán en el mundo educativo.

La difícil coyuntura económica y el crítico contexto político se verán agravados por una serie de condicionantes socioeducativos propiciados por un marco altamente politizado.

En medio de estas coordenadas, los últimos gabinetes ministeriales del franquismo y los primeros de la Monarquía se mostrarán impotentes frente a la crisis económica y dejarán para mejor ocasión la posible aplicación de medidas correctoras. Esta conflictiva situación desencadenará un aumento vertiginoso de la inflación, una disminución de la inversión (sobre todo, privada) y, en los últimos años de este período, un extraordinario aumento de los índices de paro.

Como puede observarse, el contexto político del nacimiento y la evolución de la LGE se nos presenta complejo y contradictorio, a pesar del aparente uniformismo del mundo político español.

En el campo educativo, por ejemplo, nos encontramos, como ya hemos dicho, con un equipo de tecnócratas del Ministerio de Educación y Ciencia dispuestos a modernizar y democratizar, al menos en parte, la estructura educativa, que había de superar problemas internos y externos de todo tipo, y todo ello, en medio de una situación política general que se encontraba en un callejón sin salida.

La nueva ley, impulsada por los sectores más conscientes de la burguesía y el capital monopolista, resultaba demasiado avanzada para una serie de grupos políticos y económicos que, directa o indirectamente, estaban vinculados al régimen franquista o que resultaban beneficiados por él. Entre los grupos que mostraban suspicacias frente a una reforma educativa más o menos radical, se podría citar los siguientes:

- El profesorado conservador, o simplemente retrógrado, que se encontraba a sus anchas en el sistema tradicional.
- Una parte significativa del personal burocrático vinculado a la red administrativa o administrativo-pedagógica de los organismos ministeriales centrales o provinciales.
- Los propietarios de la mayoría de las escuelas privadas, que veían cómo peligraban sus beneficios.
- La FERE con matices.

En general, todos aquellos que se beneficiaban social o económicamente de la estructura educativa tradicional.

Incluso los sectores monopolistas y algunos organismos internacionales, como el Banco Mundial, que en un momento determinado habían dado su visto bueno a la reforma por motivos de rentabilidad económica, empezaban a dar marcha atrás, porque no veían demasiado clara dicha rentabilidad (42).

Este cambio de postura venía determinado, por un lado, por los primeros síntomas de recesión económica en el mundo industrializado (se estaba acabando el período del desarrollo continuado e incontrolado) y, de una manera especial, por el deterioro político del régimen.

Las esperanzas que había suscitado la nueva legislación en amplios sectores de la población no duraron demasiado tiempo, porque cabía considerar que la reforma político-educativa perdería credibilidad a partir del curso 1972-1973. La propaganda llevada a cabo por el Gobierno a favor de la ley, antes y después de su aprobación, generó un efecto contrario al deseado por los políticos

(42) A partir de este momento, el Banco Mundial se limitó a financiar algunos programas específicos, presentados por determinados Departamentos, Universidades, etc.

y los legisladores. Éstos no conseguirían una base social de apoyo, pero, en cambio, la LGE provocó un aumento de la demanda de escolarización gratuita que el Gobierno no estaba en condiciones de satisfacer, al menos en un plazo relativamente breve.

Cabe constatar que entre la aprobación de la LGE y las elecciones de 1977 asistimos a una toma de conciencia progresiva de diversos sectores de las clases populares y, muy especialmente, de los profesores de los distintos niveles educativos, así como también de los estudiantes de Enseñanza Secundaria y Superior. Esta situación creará un clima de conflictividad que dará lugar a continuas protestas y, sobre todo, a huelgas, incluso en la Enseñanza Primaria.

En el lado opuesto, la FERE y, en menor grado, el Sindicato Nacional de Enseñanza, que agrupaba la escuela privada no religiosa, a pesar de adoptar posiciones distintas a las de los grupos citados anteriormente, intentaron a su vez desmarcarse de la política gubernamental, obligando al Ministerio a una cierta agilización de las subvenciones a la escuela privada (previstas en el Capítulo III de la LGE) y ofreciendo a cambio un cierto apoyo a la política educativa del Gobierno.

Esta compleja situación consolidará, especialmente a partir de 1973, las posiciones del sector privado, sobre todo de la Iglesia (grupos que habían actuado hasta entonces a la defensiva). Desde el momento de la destitución de Villar Palasí, la Iglesia adoptará una actitud más agresiva, desde el punto de vista político, que acabará dándole buenos resultados.

Julio Rodríguez, ex-Rector de la Universidad Autónoma de Madrid, que ya había manifestado su talante poco democrático con el desmantelamiento del departamento de Filosofía de esta Facultad, sustituiría a Villar Palasí en junio de 1973.

El nuevo ministro, que comenzaría archivando los aspectos socialmente más progresivos de la nueva legislación, adoptó una política represiva a diferentes niveles y estadios. Una buena muestra de su trayectoria fue la actuación de los comisionarios universitarios.

Pasaría a la historia escolar, primordialmente, por el célebre calendario «juliano», que pretendía escalonar el período de comienzo de las clases en los distintos grados de la enseñanza, primordialmente para impedir la cohesión de los estudiantes, a costa de que éstos perdieran tres meses inútilmente. Al margen del malestar que produjo entre dichos estudiantes y sus familiares; este calendario originó un gran desconcierto administrativo en un momento clave para agilizar la reforma.

El asesinato del almirante Carrero Blanco, al cual ya nos hemos referido, provocó una nueva crisis ministerial. A consecuencia de ello, fue nombrado titular de la cartera de Educación el señor Cruz Martínez Esteruelas. El nuevo ministro, en sus primeras andaduras, dio la impresión de cierta liberalidad, aunque, con el tiempo, acabaría acentuando la política represiva y contraria al espíritu de la LGE.

Cabe precisar que la crisis política provocada por la muerte del delfín del general Franco y agudizada por la enfermedad del Jefe del Estado (que sufrió una fuerte recaída en el verano de 1974) impedía la materialización de cualquier tipo de reforma educativa.

Carlos Robles Piquer, primer Ministro de Educación y Ciencia de la Monarquía, procedía del campo diplomático. Su paso por el Ministerio fue breve, y aunque parecía con buena disposición, desconocía totalmente la compleja situación de la educación española en aquel momento; quizá una de las características de los primeros ministros de la Monarquía, con la posible excepción de Luis González-Seara.

Según todos los indicios, el primer Gobierno de la Monarquía se planteó la necesidad de revisar la política educativa. Buena prueba de ello fue la creación, por el Real Decreto 186/1976 de 6 de febrero (BOE 12-II-76), de una Comisión Evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa con el fin, según especificaba dicho Real Decreto «de conocer no sólo los resultados efectivos a los que ha conducido la aplicación de la citada ley y de las distintas normas que la han desarrollado, sino de captar también los problemas surgidos con posterioridad, como consecuencia de la evolución misma de la sociedad española, para, sobre esa base, poder precisar con rigor los trazos sobre los que debe discurrir el futuro de nuestro sistema educativo».

La política educativa del gobierno de Suárez, con anterioridad a las primeras elecciones legislativas, siguió la tónica de compás de espera propia de una situación provisional. Como ya hemos indicado, la propuesta del Ministro Íñigo Caverio (titular de un Gobierno refrendado por las urnas) a las Cortes el 9 de febrero de 1978 mostraba que la enfermedad que padecía la LGE desde principios de 1973 estaba tocando a su fin y que, por tanto, debía iniciarse un debate sobre la problemática educativa, partiendo de las coordenadas de la nueva situación política.

Así pues, a pesar de las discrepancias y de las diferencias sustanciales, en cuanto a propuestas concretas, todo el mundo, tanto desde la perspectiva política y sindical, como desde el ángulo socioeducativo, estaba de acuerdo en que el nuevo contexto político requería una Ley de Educación que respondiera a las premisas de un Estado democrático, aunque, a nivel global, el nuevo marco educativo se dibujaría a través de un largo proceso, que ha tenido muchos altibajos.

5.4. La nueva estructura de la Administración educativa española

5.4.1. Precisiones sobre el alcance del estudio

En realidad, se puede considerar, tal como afirma Gutiérrez Reñón, que «la administración educativa comprende todos los órganos cuyo cometido no es en-

señar, sino asegurar que se dé la enseñanza. Las funciones de estos órganos son muy variadas» (43).

Es fácil adivinar (como ya avanzábamos en las precisiones preliminares, no vamos a ocuparnos de todos estos órganos) que, además de su diversidad, presentan una gran complejidad en toda Administración educativa moderna. Nos centraremos, por tanto, en aquellos organismos o problemas que jugaron un papel decisivo en el período de puesta en marcha de la LGE o, simplemente, que presentaron, a nuestro entender, un interés sustancial.

De acuerdo con las limitaciones expuestas, y siguiendo en parte el esquema del trabajo de la Comisión Evaluadora, a la que hacíamos referencia, nos vamos a ocupar de las cuestiones siguientes:

- a) Objetivos de la Administración educativa vinculados a la financiación.
- b) Estructura orgánica de los servicios administrativos del MEC.
- c) Racionalización, normalización y mecanización de procesos.
- d) Planificación y control.
- e) Participación social.
- f) Personal administrativo.
- g) Inspección.

Queremos puntualizar que, dadas las características de este trabajo, sólo podremos ocuparnos de estas cuestiones de forma muy sucinta. Partiendo de esta premisa, hemos decidido centrarnos principalmente en los puntos siguientes: b) sobre la estructura orgánica del MEC; d) referido a la planificación y el control, y g) sobre la inspección; sin que ello signifique que todos los demás no merezcan una atención especial.

5.4.2.a. Objetivos de la Administración vinculados a la financiación

A pesar de que la financiación engloba, evidentemente, diferentes aspectos del proceso educativo, trataremos únicamente en este apartado de los objetivos fundamentales de dicha financiación, de acuerdo con las propias declaraciones ministeriales.

Como en la mayor parte de las cuestiones que vamos a abordar, nos encontramos con un serio contratiempo. Ni el *Libro Blanco* ni el articulado de la LGE se caracterizan por su precisión; la ambigüedad preside la mayor parte de las conceptualizaciones, formulaciones y previsiones que se hacen en ambos textos.

(43) Citado en Seage, J.; Medelas, P. y Blas, P., Blas, «La administración educativa como organización y como proceso», *Elementos de Administración Educativa*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1980, p. 55.

Por tanto, como ya se señalaba al comienzo de este trabajo, resulta imprescindible, además del análisis de la Ley, la lectura atenta de las Disposiciones Complementarias, que son, en realidad, las que nos dan la medida del *corpus* legislativo.

A pesar de dicha ambigüedad, la Administración, por medio del *Libro Blanco*, de la LGE y de las declaraciones de sus portavoces oficiales, fijaba unos objetivos, como mínimo a medio y a largo plazo, cuya realización requería una financiación específica.

Dichos objetivos adquirirían su máxima expresión en las medidas de justicia distributiva, que en el caso escolar se concretaban en el precepto de la igualdad de oportunidades (más teórico que real en la mayor parte de las sociedades).

La materialización de este precepto, que se concebía a largo plazo (unos diez años como mínimo), no partía de la base de la división española clásica entre escuela pública y privada; es decir, entre una escuela pública y gratuita, a cargo fundamentalmente del Estado, con mayor o menor participación de otras entidades públicas, y otro tipo de enseñanza financiada con fondos privados que, en general, cobraba unos honorarios por los servicios prestados.

Según las nuevas formulaciones, el sector privado o particular podía participar del Presupuesto del sector público para asegurar la gratuidad en los casos en los que ésta fuese necesaria. Estas subvenciones del erario público las venía solicitando la Iglesia desde la fundación de la FERE, cuyos estatutos fueron aprobados el 24 de diciembre de 1957 (44).

Se trataba, en el fondo, de conjugar la acción de los organismos públicos, sobre todo el Estado, con el precepto de la libertad de enseñanza, sin menoscabo de hacer efectiva la gratuidad de la enseñanza, como mínimo a medio plazo. Dicho precepto pretendía garantizar la elección del centro de enseñanza por parte de los padres o tutores, con la consiguiente libertad para establecer centros docentes.

Estos principios se consideraban desde la óptica de la concepción tradicional de dicha libertad derivada de un determinado prisma socioideológico que nació a partir de la Restauración (época a partir de la cual la Iglesia recuperaría parte de su antigua influencia en el mundo educativo). La igualdad de oportunidades no era la misma para todos los grupos sociales dentro del sector privado a la hora de fundar y regentar centros de enseñanza y, sobre todo, de ejercer como grupo de presión (45).

(44) Esta Federación adquirió desde un primer momento una clara conciencia de cuerpo docente, con una personalidad jurídica definida, que intentaba ejercer una mayor influencia sobre la sociedad civil por medio de los mecanismos a su alcance, que perfeccionaría de acuerdo con los nuevos métodos de control social.

(45) La idea de libertad de enseñanza había nacido como mecanismo de defensa contra el Estado, la Iglesia en la España liberal del siglo XIX, basada sobre todo en la libertad de cátedra y en la libertad para establecer centros de enseñanza por parte de cualquier individuo o grupo. A partir de la Restauración, la materialización de esta concepción, dadas las condiciones económicas, políticas, sociales e ideológicas, favoreció especialmente a la Iglesia.

Para compensar las ventajas que ofrecía la LGE al sector privado, el Estado había de establecer además acciones reguladoras para paliar las desigualdades y hacer efectiva la obligatoriedad de la educación; previendo, por otra parte, la provisión de servicios educativos que entrasen en competencia con la iniciativa privada.

Siguiendo los criterios económicos, los planteamientos de la Ley insistían en la necesidad de adecuar el sistema educativo a las necesidades del mercado de trabajo, aunque a la hora de la verdad, ni en el articulado de la LGE ni en las Disposiciones Complementarias se adoptaron medidas para conjugar debidamente estos aspectos esenciales del desarrollo económico (como veremos más adelante, al estudiar la planificación educativa).

Se trata, como hemos podido observar, de objetivos fundamentales interdependientes entre sí, que requerían, en más de una ocasión, acciones de carácter conjunto. Es por ello por lo que hemos querido precisar de antemano estos objetivos, aunque la acción de la Administración educativa, en este sentido, se estudie, en cada uno de los casos expuestos, en los apartados específicos que trataremos a continuación o, también en su caso, en el capítulo dedicado al análisis crítico de la LGE.

5.4.2.b. Estructura orgánica de los organismos administrativos del Ministerio de Educación y Ciencia

A comienzos de 1968, el funcionamiento del Ministerio de Educación y Ciencia, de acuerdo con los planes de modernización y racionalización de la Administración considerada globalmente, experimentará cambios de una cierta profundidad, lo cual tendrá incidencia en la Administración educativa, tanto a nivel cultural como a nivel provincial (según señalábamos ya al resumir las actividades llevadas a cabo por el MEC, cuando éste estaba dirigido por Manuel Lora Tamayo).

Con el nombramiento de Villar Palasí se empezarán a cuestionar no sólo las formas organizativas del Ministerio, sino también la propia estructura de carácter sectorial (característica de la mayor parte de las Administraciones educativas y de una manera especial, de la española).

Dicha estructura, basaba fundamentalmente en la división decimonónica en grados primario, secundario y superior, se estaba mostrando incapaz de resolver los problemas derivados, sobre todo, de la explosión cuantitativa, que generaba a su vez una nueva problemática de orden cualitativo.

Se comenzó, por tanto, a proponer fórmulas de índole funcional, lo que suponía un cambio radical en la propia concepción de la Administración educativa española, que quería adoptar la estructuración propugnada por algunos organismos internacionales. En el *Libro Blanco* se afirmaba, en relación con la estructura existente en aquel momento, que «las Direcciones Generales se corresponden con niveles o modalidades de la enseñanza, y se echan de me-

nos, en cambio, órganos de nivel similar para actividades administrativas y comunes a todas ellas».

«El esquema heredado por nuestra organización administrativa de la educación ha sido rebasado casi totalmente. (...) La división de la organización administrativa en grandes sectores de acción correspondientes a los niveles del sistema ha de ser modificada con el sistema mismo. (...) En una época en que la democratización de la enseñanza es un imperativo inexcusable, resulta imprescindible una consideración global del sistema educativo como un proceso y no simplemente como una pirámide de compartimentos estancos» (46).

Aunque dicha formulación no se recogería en el articulado de la Ley, cabe precisar que en enero de 1970, antes de la aprobación definitiva de la LGE, el Ministerio ya había creado el «Grupo de Trabajo para el estudio de la organización y perfeccionamiento de la actuación administrativa del MEC», que remitió su estudio al Ministerio en noviembre del mismo año, poco después de la aprobación de la ley.

En dicho informe, de acuerdo con los planteamientos del *Libro Blanco* y de los organismos internacionales, se recomendaba un nuevo tipo de organización basada en dos tipos de departamentos: los funcionales y los de ejecución.

A la hora de la verdad, el informe se quedaba a mitad de camino de los objetivos, ya que en el caso de la Enseñanza Universitaria se seguían los esquemas tradicionales de carácter sectorial. La nueva organización se centraba en los aspectos vinculados a las políticas de personal, programación, financiación y ordenación pedagógica.

Las recomendaciones de este grupo de trabajo fueron recogidas, salvo algunas modificaciones, en el Decreto 147/1971 de 28 de enero (*BOE* 5-II-71, rectificado a 8-II-71), precisado en la OM de 13 de febrero (*BOE* 15-II-71) daba los últimos retoques a la nueva organización ministerial.

A raíz de estos preceptos legislativos, el MEC quedaba constituido por:

- El Gabinete Técnico del Ministro.
- La Subsecretaría del Departamento.
- La Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa.
- La Dirección General de Ordenación Educativa.
- La Dirección General de Programación e Inversiones.
- La Dirección General de Universidades e Investigación (47).

(46) Cfr. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, *La educación en España. Bases para una política educativa*, op. cit., p. 167.

(47) La Dirección General de Universidades e Investigación fue reestructurada por la OM de 16 de mayo de 1973 (*BOE* 22-V-73), que desarrollaba lo dispuesto en el Decreto 3559/1972 de 14 de diciembre.

– La Secretaría General Técnica del Departamento.

Al margen de algunos cambios en los Departamentos específicamente administrativos, esta reorganización se caracterizará, como acabamos de señalar, por el carácter organizativo funcional que adquieren todos los niveles educativos, con exclusión, como ya hemos precisado, del grado universitario. Dichos niveles educativos quedarán encuadrados en tres grandes Direcciones Generales: de Personal, de Ordenación Educativa, y de Programación e Inversiones.

Siguiendo, en cierta manera, los trazos de una tradición que viene de atrás, a partir de la publicación de los textos legislativos citados aparecerían en el *BOE* nuevas medidas legales en la dirección funcional expuesta; contabilizándose cerca de cuarenta de ellas entre 1971 y 1974. Precisamente en este último año comenzaba a ponerse en tela de juicio, desde la propia Administración, la nueva organización.

Esta política de cambios constantes en la estructura del MEC produjo una total desorientación en muchos sectores del funcionariado. Los razonamientos de Aniceto Sela a principios de siglo volvían a aparecer en el informe de la Comisión Evaluadora:

«Las nuevas estructuras administrativas concebidas tan sólo “sobre el *BOE*” han roto con frecuencia las rutinas anteriores, sin sustituirlas de inmediato por otras nuevas, trastocando así la distribución de tareas entre los funcionarios, muchos de los cuales, por otra parte, carecían de experiencia suficiente para tratar, con capacidad de iniciativa y adaptación a la nueva situación, los asuntos cuya tramitación tenían encomendada» (48).

Por otra parte, la misma Comisión Evaluadora se mostró muy crítica en cuanto al esquema funcional desarrollado a partir de 1971, dado que adolecía, entre otras cosas «de apriorismo, de insuficiencia (existían huecos en su inventario de órganos del Ministerio) y de incoherencia (el esquema funcional se rompía a nivel de enseñanza universitaria)» (49).

La preeminencia del supuesto conocimiento sobre la experiencia era, evidentemente, uno de los graves problemas que planteó la LGE, y no sólo en el aspecto que ahora estudiamos, ya que el nuevo texto legislativo se aprobó con escasa experimentación y no se puso en práctica, con los correspondientes mecanismos de evaluación continua y consiguiente regulación, en prácticamente ningún nivel (50).

(48) Cfr. INFORME QUE ELEVA AL GOBIERNO LA COMISIÓN EVALUADORA DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA, Madrid, 1977. Tomo III, p. 646.

(49) Cfr. INFORME QUE ELEVA AL GOBIERNO LA COMISIÓN EVALUADORA DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA, *op. cit.*, pp. 643-644.

(50) Respecto a estas limitaciones, se puede consultar Marín Ibáñez, R., «CENIDE e Institutos de Ciencias de la Educación». *Presente y futuro de la reforma educativa. Revisión crítica de la Ley de Educación en el primer trienio de su aplicación*. Informe APIS proyectado y dirigido por José Luis Suárez Rodríguez. Madrid, 1973, 6.1, pp. 75-77.

A pesar de todo, no se puede hablar de preeminencia del supuesto conocimiento, puesto que se tenía noticia de las experiencias que se habían llevado a cabo en otros países, de las cuales se inferían las dificultades que entrañaba la sustitución de un organigrama sectorial por otro de carácter funcional.

El Decreto 574/1974 de 1 de marzo (*BOE* 9-III-74), desarrollado en la OM del 14 de marzo de 1974 (*BOE* 4-IV-1974), por el cual se adscribían provisionalmente las Unidades existentes a nivel de Sección a las nuevas Subdirecciones Generales de Centros, de Autorizaciones y Conciertos, de Ordenación Académica y de Ordenación del Profesorado, fue una muestra de que el cambio de política educativa se manifestaba también en relación con el sistema funcional.

El año 1976 sería el de la defunción de dicho sistema. Los prolegómenos del entierro comenzaban con el RD 671/1976 del 2 de abril (*BOE* 7-IV-76), que en su Disposición Final 2.^a establecía la obligatoriedad para el MEC de preparar un texto refundido de sus normas orgánicas, fijadas en el RD 2162/1976 de 30 de julio (*BOE* 17-IX-76).

Según la nueva normativa, el MEC quedaba estructurado orgánicamente del modo siguiente:

- Subsecretaría.
- Secretaría General Técnica.
- Dirección General de Personal.
- Dirección General de Programación e Inversiones.
- Dirección General de Educación General Básica.
- Dirección General de Enseñanza Media.
- Dirección General de Universidades.
- Dirección General de Política Científica.
- Dirección General de Patrimonio Artístico y Cultural.
- Delegaciones Provinciales.
- Organismos Consultivos.
- Entidades Estatales Autónomas.

En realidad, se trataba de una solución híbrida que refrendaba el sistema funcional para cuestiones de carácter general y recuperaba el sistema sectorial, por lo que respecta a los diferentes niveles de la enseñanza. La filosofía del *Libro Blanco* y del grupo de trabajo creado en 1970 quedaba, por tanto, totalmente desvirtuada.

Respecto a la nueva estructura administrativa del MEC, iniciada en 1968, cabe hablar también de la organización periférica que suponía la creación de las

Delegaciones Provinciales, organismos que fueron relativamente potenciados a partir de la puesta en marcha de la LGE.

El *Libro Blanco* ya insistía en la necesidad de continuar la política de descentralización administrativa; propuesta que era recogida en el artículo 141.1 de la Ley de 1970:

«En cada provincia existirá una Delegación provincial del Ministerio de Educación y Ciencia que asumirá la responsabilidad de la dirección, coordinación, programación y ejecución de la actividad administrativa del Departamento en aquella, a excepción de los Centros de Educación Universitaria y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3.º del artículo 77.»

De acuerdo con el apartado 3 del artículo últimamente citado, se mantenía la estructura de los Distritos Universitarios y las funciones tradicionales del Rector, quien continuaba ostentando la autoridad delegada del MEC en dichos Distritos Universitarios. En realidad, no se quería romper totalmente con la tradición del Distrito Universitario, hecho que concordaba con la línea ya establecida, desde un primer momento, de una total separación entre la enseñanza superior y los otros niveles educativos. Todo ello, conjugado con una cierta preeminencia de dicha enseñanza superior.

Así pues, se creaba una dualidad administrativa y se mantenía una estructura residual de distrito, concepción que crearía más de un problema competencial, sobre todo en las provincias que no contaban entonces con ningún centro universitario.

No fue ésta, sin embargo, la principal fuente de problemas de las Delegaciones Provinciales, organismos que no llegaron a asumir de forma plena en ningún momento las competencias que se derivaban de la Ley y del Decreto Orgánico (51).

A esta situación contribuyeron diversos factores, presididos fundamentalmente por el miedo a la «desconcentración» de competencias; concepto que no puede considerarse sinónimo de descentralización. Ni los políticos, ni los legisladores, ni los funcionarios del Estado central eran capaces de concebir y, sobre todo, de hacer viable la asunción de atribuciones reales por parte de los entes provinciales, concepción que se encuentra también latente en las recomendaciones de la propia Comisión Evaluadora.

Josep M.^a Bas hacía una dura crítica a la tímida propuesta «desconcentradora» de dicha Comisión, cuando afirmaba que «la solución apuntada por la Comisión se nos antoja corta, ante el rápido desarrollo de los acontecimientos. Como siempre pasa, una medida de este tipo hubiera sido posiblemente bien acogida cuando se crearon las Delegaciones Provinciales. (...) El intento de reconvertirlas en organismos capaces de enderezar el rumbo de una nave que hace aguas por

(51) Cfr. INFORME QUE ELEVA AL GOBIERNO LA COMISIÓN EVALUADORA DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA, *op. cit.*, p. 713.

todas partes resulta un tanto ilusorio. No es con tímidas desconcentraciones ni por medio de delegaciones provinciales como debería resolverse la gestión y distribución de los recursos presupuestarios. La realidad actual pasa ya por el reconocimiento del hecho regional y de las nacionalidades del Estado español y por ello, se hace necesario un nuevo marco constitucional» (52).

Por otro lado, al margen de la falta de coordinación entre el Ministerio y las Delegaciones, en ningún momento quedaron suficientemente claras las competencias de estas Delegaciones, ni siquiera en el ámbito legislativo (por ejemplo, en lo que se refiere a las funciones y atribuciones del propio Delegado Provincial).

Aunque se trate de cuestiones interrelacionadas, los objetivos propuestos, a pesar de sus limitaciones, no se habrían conseguido aun habiéndose superado los temores antes indicados.

Al margen del papel determinante de dichos temores, no se pusieron los medios económicos que requería el establecimiento de estos nuevos organismos. A todo lo cual debemos añadir los problemas derivados de la falta de personal administrativo cualificado, aspecto al cual había otorgado mucha importancia el *Libro Blanco*. Esta cuestión afectaba, como veremos más adelante, los distintos niveles y departamentos de la Administración educativa.

A pesar de las limitaciones de todo tipo, como ha podido observarse, fruto sobre todo de una falta de coherencia política, las Delegaciones Provinciales comenzaron a solucionar algunos de los problemas más acuciantes en el campo administrativo y pusieron las bases de las futuras reformas, que condujeron a la situación actual.

5.4.2.c. Racionalización, normalización y mecanización de procesos

Las referencias que aparecen en el *Libro Blanco* sobre esta problemática son muy ambiguas, tanto en el capítulo de análisis de la realidad como en el de las bases para una política educativa futura. Esta ambigüedad quedaría reflejada también en el articulado de la LGE; en el artículo 138.3 se limitaba a expresar:

«El Ministerio de Educación y Ciencia adoptará las medidas necesarias a fin de conseguir la normalización, racionalización y mecanización de la actuación administrativa de las dependencias y organismos del Departamento.»

De acuerdo con este artículo, y según se especificaba en la Disposición Adicional 6.^a.3, se autorizaba, por otra parte, «al Gobierno para disponer que el pago de las retribuciones del personal en activo al servicio del Ministerio de Edu-

(52) Cfr. Bas, J. M., «¿Financiar la reforma o primar la desigualdad?», *Cuadernos de Pedagogía*, *op. cit.*, página 30.

cación y Ciencia y de sus Organismos autónomos se efectúe mediante nóminas unificadas al nivel más conveniente en cada caso, confeccionadas por procedimientos automatizados y mediante Entidades españolas de crédito».

Al margen de la mecanización de las nóminas y para hacer efectivas las medidas propuestas en la ley, se dictaron diversas disposiciones emanadas de la Presidencia del Gobierno, del Ministerio de Hacienda y, en menor grado, del propio MEC que hacían referencia, entre otras cosas, a lo siguiente:

- La centralización en lo que se refería a la adquisición de material, con el consiguiente control, para disminuir los costes.
- La normalización de los impresos administrativos, tanto en el nivel general de la Administración como en el caso específico del MEC.

Respecto a estos últimos, cabe recordar las normas referentes a las instalaciones y los equipos didácticos.

Como puede colegirse, el interés del legislador hacia esta problemática, expresado en el articulado de la LGE y en las Disposiciones Complementarias, fue más bien limitado; dicha limitación se evidencia claramente cuando hemos de referirnos a los cambios que se operan en la realidad cotidiana.

El interés mostrado por la Administración hacia la racionalización de los procesos debe considerarse prácticamente nulo, con la sola excepción, según afirma la Comisión Evaluadora, del Primer Programa de Simplificación de Trámites, impulsado desde la Presidencia del Gobierno para el conjunto de la Administración. Este programa, por otro lado, consiguió pocos resultados prácticos.

El MEC fue, en realidad, el primer organismo de la Administración española que impulsó un sistema de gestión integrada por medios informáticos en 1969. A pesar de este precedente, los resultados tuvieron escasa entidad y además fueron muy desiguales; mientras que en los centros universitarios aumentaban a buen ritmo la red de terminales, en las Delegaciones Provinciales dicha red era prácticamente inexistente en 1977.

Todo lo indicado en relación con la mecanización es bien comprensible si se tiene en cuenta que el MEC no consideró que el CPD (Centro de Proceso de Datos) merecía una atención especial, lo cual se manifestaba en la mayor asignación económica concedida al cálculo y a la investigación científica (partidas presupuestarias que recibieron fondos previstos inicialmente para el CPD).

En general, puede afirmarse que las autoridades del MEC daban un trato preferente a la organización administrativa, considerando que la racionalización, la normalización, etc. eran cuestiones de carácter secundario. Estas consideraciones de la Administración contrastan, como ya hemos apuntado, con la importancia que adquirirán los procesos de informatización, no sólo en las grandes empresas privadas, sino incluso en las de tipo medio.

5.4.2.d. Planificación y control

Aunque la previsión no es un concepto equivalente al de planificación o planeamiento educativo, antes de referirnos a esta cuestión no podemos olvidar que la Administración educativa española, como puede adivinarse a través de este estudio, ha adolecido, en general, de una falta de previsión, calculada o inconsciente (53), hecho que se manifestaría de forma patente a lo largo del Ministerio de Ibáñez Martín. Esta situación se intentaría enderezar, sólo en parte, a lo largo de prácticamente toda la década de los cincuenta.

A pesar de que el concepto de planeamiento va más allá de la simple previsión y de la imprescindible coordinación, cabe precisar que no se trata de establecer un organismo planificador que monopolice o controle totalmente este tipo de acción, sino que facilite a las distintas partes del sistema información y medios para poder ejercer sus funciones específicas a nivel de planificación.

Cuando aparece en el mundo occidental, por influencia de los países del llamado socialismo real, el planeamiento de la educación, el Estado español no tarda en incorporarse a las nuevas concepciones, como muestra su participación en el *Proyecto Regional Mediterráneo* de 1963, propulsado por la OCDE.

A la hora de la verdad, la estructura y la rutina administrativas, la rémora histórica y, principalmente, la falta de información fidedigna impedirían que las previsiones en el terreno educativo del Primer Plan de Desarrollo de 1964 se llevasen a la práctica con un saldo que pudiera considerarse positivo.

Los objetivos prioritarios de los planificadores se centran fundamentalmente en dos cuestiones:

- La superación del déficit de aulas, sobre todo en la etapa de escolarización obligatoria, para conseguir que ésta fuera total en el periodo de seis a catorce años a finales de los años sesenta, previsión que sólo se consiguió en parte a nivel cuantitativo y cuya realización presentó muchas deficiencias de carácter cualitativo (54).
- El enfoque del problema de la relación entre la escolarización y las necesidades del mercado de trabajo, siguiendo las pautas del *Proyecto Regional Mediterráneo*, antes citado.

Estas prioridades intentaban dar solución a unos problemas acuciantes derivados de los cambios socioeconómicos, agravados por la necesidad de recuperar el tiempo perdido a raíz de la falta de previsión ya aludida.

(53) Aunque pudiera existir cierta inconsciencia o cierto desconocimiento, la falta de previsión era fruto de una concepción que dejaba buena parte de la educación en manos de la iniciativa privada.

(54) Recordemos que paralelamente a la puesta en marcha del Primer Plan de Desarrollo se aprobaba la ampliación de la escolarización obligatoria de seis a catorce años; lo que obligaba a un esfuerzo superior. En relación con las realizaciones del Primer Plan de Desarrollo, véase MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, *La Educación en España. Bases para una política educativa*, op. cit., pp. 155-157.

La carencia de información completa sobre la realidad socioescolar, de carácter tanto cuantitativo como cualitativo, así como sobre la real situación del mercado de trabajo condicionaba a los planificadores, que se veían obligados a fijar unas necesidades a medio y a largo plazo que no correspondían a la realidad, puesto que no existían datos fiables y, por tanto, debían partir de extrapolaciones. A este respecto, podríamos citar como ejemplo:

- La falta de un mapa escolar, especialmente en la Enseñanza Primaria. Cabe puntualizar que en algunas grandes ciudades se comenzaba a observar una cierta preocupación por este problema (55).
- El desconocimiento del flujo inmigratorio, agravado por la falta de planes de urbanismo, a excepción de algunas previsiones, en este sentido, en la Ley de Construcciones Escolares de 1953 (56).
- La imposibilidad, a partir de la información existente, de relacionar la escolarización obligatoria con las necesidades del mercado de trabajo, a pesar de algunos cambios en la estructura de la enseñanza técnico-profesional (57).

En realidad, los planes de desarrollo, al margen de sus limitaciones teóricas y de sus logros discutibles a nivel práctico, determinaron un cambio de actitud, tanto cualitativo como cuantitativo, con lo cual, en el momento de la promulgación de la LGE se había avanzado extraordinariamente en el terreno de la información, especialmente cuantitativa (campo en el que se trabajó tanto desde la Administración como desde la propia sociedad civil). No queremos indicar con ello que las nuevas formulaciones estadísticas en el campo educativo fueran óptimas, ni mucho menos, como intentaremos mostrar más adelante.

El *Libro Blanco*, al referirse a la planificación educativa, se manifestaba a favor de un planeamiento educativo que potenciara el desarrollo social en detrimento de la concepción primordialmente económica; eje sobre el cual basculaba en aquel entonces, por lo menos teóricamente, el proceso educativo, como ya hemos señalado en otra ocasión:

(55) Estos estudios se llevaron a cabo, en general, durante la segunda mitad de la década de los sesenta. A este respecto, quiero recordar una anécdota personal: en 1963 presenté al alcalde de mi ciudad natal y de residencia (de unos 120.000 habitantes por aquel entonces) un proyecto para realizar un estudio socioeducativo financiado por el Ministerio de Educación a través de la Universidad de Barcelona, el cual, a pesar del interés del alcalde, que había iniciado un estudio a espaldas del consistorio (fruto de su preocupación por el problema de la falta de escuelas en las zonas suburbanas), fue desestimado por la oposición de sus compañeros y, principalmente, del Teniente de Alcalde de Cultura, quien no creía necesario que se realizara dicho estudio, puesto que ya sabía que la situación escolar estaba muy deteriorada.

(56) A pesar de que dicha ley preveía para los proyectos de edificación de grandes grupos de viviendas «la reserva del espacio necesario para construir las escuelas que corresponden a la densidad de población prevista», el desarrollo de la ley en este extremo no se llevó a cabo hasta el Decreto 1094/1961 de 22 de junio y la Orden de la Presidencia de 24 de mayo de 1962 (normativa que sólo se cumplió en determinadas ocasiones).

(57) Véase nota 28, p. 149.

«La planificación de la educación se inscribe en el marco de la planificación general del desarrollo, si bien con unas características distintas. (...) Si no fuese así, la planificación educacional quedaría reducida a una simple previsión de inversiones en materia de educación. Las características más fundamentales de la planificación educacional vienen dadas por el hecho de un sistema educativo que funciona en un régimen sumamente distinto del que rige para el sistema económico, y porque la educación hace referencia más al desarrollo social que al crecimiento de la riqueza» (58).

En cuanto a los objetivos del planeamiento y la programación, la LGE, en los artículos 132 al 134, se centraba especialmente en:

- La formulación de la implantación gratuita y obligatoria de la EGB y del primer ciclo de la Formación Profesional, partiendo del concepto de la igualdad de oportunidades.
- La mayor generalización del BUP y la relación del sistema educativo con las necesidades del mercado de trabajo y del desarrollo científico.

Por otro lado, en el artículo 142b se hacía hincapié en la necesidad de que los especialistas de la Inspección Técnica de Educación del MEC colaborasen «con los Servicios de Planeamiento en el estudio de las necesidades educativas y en la elaboración y actualización del mapa escolar en las zonas donde ejerza su función».

En cuanto a la problemática de la igualdad de oportunidades, cabe relacionarla a nivel cuantitativo con el programa de construcciones escolares. No vamos a entrar en la discusión de la bondad y la viabilidad de dicho programa, ni en las necesidades económicas derivadas de la puesta en marcha de nuevos centros académicos; sin embargo, queremos constatar que durante el período que estudiamos, dicho programa quedó corto en sus previsiones o en su realización, lo que incidía en la gratuidad y en dicha igualdad de oportunidades.

Por lo que se refiere a la relación entre el proceso educativo y el mercado de trabajo, las previsiones no tenían demasiado sentido, aunque fueran correctas, cosa muy discutible, dada la importancia relativa que la Administración educativa otorgaba a la Formación Profesional tanto a nivel legal como a nivel real. A nivel legal, por el hecho de que, según el artículo 20.3 de la LGE, sólo se exigía el certificado de escolaridad para cursar la FP I; lo cual significaba una clara discriminación hacia esta etapa educativa. A nivel real, porque el artículo 40.c, que preveía la existencia de una FP de tercer grado, no se llevó nunca a la práctica. Como ya se sabe, la FP fue, en su aplicación, el pariente pobre del nuevo marco educativo, tanto desde la perspectiva de la Administración, como desde el prisma de la sociedad, que en general nunca ha valorado debidamente este nivel de la enseñanza.

(58) Cfr. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, *La educación en España. Bases para una política educativa, op. cit.*, p. 162.

Esta situación quedará reflejada en las recomendaciones de la Comisión Evaluadora, que después de estudiar las realizaciones y las necesidades en el apartado que estudiamos, preconizaba, entre otras cosas:

- Una adaptación a la realidad, con lo cual se insinuaba una nueva redacción del artículo 2 referente a la gratuidad de la EGB y la FP 1, dada la insuficiencia de los medios económicos utilizados para hacerla efectiva.
- El aumento de los haberes del profesorado de los colegios públicos, para compensar las «permanencias» que continuaban subsistiendo.
- La prioridad a la creación de centros escolares estatales de EGB totalmente gratuitos.
- El estudio del coste de un puesto escolar, para agilizar los conciertos con la escuela privada, ya que el carácter discriminatorio de las subvenciones no favorecía la igualdad de oportunidades.

En las recomendaciones citadas se evidenciaba el fracaso de la LGE a medio plazo en sus capítulos más importantes. Por otra parte, en otros extremos se ponía de manifiesto la postura contradictoria de dicha Comisión Evaluadora, que se movía entre una crítica muy matizada y el intento de justificar la política del MEC.

En cuanto a esta última cuestión, la Comisión, obviando la situación socioeducativa española, señalaba que no debía dramatizarse en relación con la renuncia a la gratuidad, puesto que «esta orientación no sería contradictoria con la realidad de los países del área occidental y con nuestro sistema jurídico constitucional y es concordante con la línea del artículo 26 de la Declaración de los Derechos Humanos. En efecto, el principio de la obligatoriedad de la enseñanza básica no comporta en todos los sistemas educativos de los países de nuestro nivel económico y cultural la gratuidad obligatoria» (59).

A pesar de que se había avanzado en el terreno de los flujos informativos, los problemas que se plantearon a la hora de la aplicación de la Ley de 1970 fueron prácticamente los mismos.

En un primer plano, aun con la existencia de una Sección específica dentro de la Subdirección General de Programación dedicada al Mapa Escolar, que preveía una coordinación de esta Subdirección con las Delegaciones Provinciales, no se arbitraron mecanismos válidos para adaptarlos a los cambios educativos, culturales, sociales, geográficos, etc., requisitos indispensables para que los programas de construcción de centros escolares, a nivel de EGB, resultaran efectivos.

Por lo que se refiere a la problemática derivada de la inmigración y, en general, del proceso de urbanización acelerada, disminuyó debido a la crisis econó-

(59) Cfr. INFORME QUE ELEVA AL GOBIERNO LA COMISIÓN DE EVALUACIÓN DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA, *op. cit.*, Tomo II, pp. 226-228.

mica que frenó los cambios de la población, aunque la falta de planes de urbanismo, sobre todo en el ámbito local, determinaría que el problema continuara subsistiendo.

Las deficiencias del marco general administrativo, tanto a nivel ministerial como a nivel interministerial, ejercían un efecto negativo sobre la planificación educativa. Los planificadores, al margen de la complejidad de su función, se encontraban con problemas añadidos, entre los cuales cabría destacar:

- a) La falta de coordinación interministerial y ministerial.
- b) La indefinición de competencias y de la estructura de la Dirección General de Programación e Inversiones (60) para asumir funciones de planificación o programación global.
- c) En general, todos los problemas derivados del nuevo esquema organizativo de carácter funcional.

Un caso típico de descoordinación interministerial podemos observarlo en la Ley de Construcciones Escolares de 1953 (incluso en el terreno estructural). Se trata de la desconexión entre el Ministerio de la Vivienda y el de Educación Nacional, problema que se reproduciría a nivel ministerial en el Primer Plan de Desarrollo.

Esta última falta de coordinación era denunciada en el *Libro Blanco*:

«... por cuanto la ubicación de Centros y su programación se ha venido realizando por cada Dirección General (...) con independencia de todas las demás. *Ello ha ocasionado una serie de malas consecuencias y dispersiones en la localización geográfica: (...) todo lo cual pone de manifiesto la urgencia de un "Mapa Escolar" sobre el conjunto de todas las instituciones educativas existentes y necesarias*» (61).

Este tipo de problemas se presentó nuevamente a raíz de la promulgación de la LGE, aunque se manifestara bajo formas distintas. Así, por ejemplo, «la Dirección General de Personal se suele encontrar con el hecho de (la) creación de centros no programados a los que debe dotar de personal, sin que tuviera conocimiento con la antelación suficiente» (62).

Dicha falta de coordinación era bastante frecuente y correspondía a uno de los distintos fallos de tipo operativo derivados de la existencia de Direcciones Generales «funcionales» con el mismo rango que las Direcciones de «niveles», lo que provocaba tensiones institucionales.

(60) Esta Dirección General tenía tres Subdirecciones Generales y una Secretaría; todas ellas, vinculadas, más o menos, con la coordinación y la programación educativas.

(61) Cfr. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, *La educación en España. Bases para una política educativa*, op. cit., p. 157 (subrayado del original).

(62) Cfr. INFORME QUE ELEVA AL GOBIERNO LA COMISIÓN EVALUADORA DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA, op. cit., Tomo III, p. 644.

La nueva organización administrativa del Ministerio de Educación y Ciencia, de carácter semifuncional, requería una acción planificadora más extensa y de carácter globalizador, concepción que por diversas razones, algunas de ellas aducidas ya anteriormente, no acabaría de desarrollarse plenamente dentro del nuevo esquema organizativo del MEC.

Sobre el papel, las Subdirecciones Generales de Programación, Presupuestos y Financiación y de Centros de Enseñanza, agrupadas dentro de una misma Dirección General, con el apoyo de una supuesta función coordinadora de la Secretaría General (como se desprende del Decreto 147/1971 y de sus posteriores puntualizaciones (63), parecían organismos capaces de potenciar la acción planificadora antes indicada. Sin embargo, la realidad fue muy distinta, dadas las insuficiencias manifiestas en la estructura orgánica del MEC.

Así pues, no se llegaron a configurar, por falta probablemente de esta visión globalizadora, órganos capaces de coordinar y programar los objetivos y actividades concurrentes de los distintos Departamentos.

Sin esta concepción totalizadora del proceso educativo, resultaba muy difícil cualquier programación a medio plazo, es decir, un programa plurianual con realizaciones previstas dentro de cada año, especialmente si tenemos en cuenta la necesaria adaptación, debida a problemas inmediatos, a los Presupuestos Generales del Estado cuyas fórmulas de cálculo y de previsión de gastos presentaban muchas lagunas (64).

Este problema se dejaba sentir sobre todo en el programa de construcciones escolares. Esta falta de programación a medio plazo y las mentadas prioridades presupuestarias originaban el riesgo de improvisaciones, con la inclusión, por ejemplo, de proyectos que podían no realizarse en los plazos previstos en el presupuesto simplemente, entre otras cosas, por falta de solar:

«Como se ha comprobado, con frecuencia, la solución más económica a corto plazo no ha sido la más económica a plazo medio» (65).

No se trataba solamente del problema de la falta de solar, sino que existían además otros condicionantes políticos, sociales y económicos que una programación a un plazo más dilatado podía haber solucionado, al menos en parte (66).

(63) Véase el punto 5.4.3.b.

(64) Cfr. INFORME QUE ELEVA AL GOBIERNO LA COMISIÓN EVALUADORA DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA, *op. cit.*, Tomo III, pp. 704-713.

(65) Cfr. INFORME QUE ELEVA AL GOBIERNO LA COMISIÓN EVALUADORA DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA, *op. cit.*, Tomo III, p. 654.

(66) La cuestión de las prioridades, los problemas políticos derivados de la centralización administrativa, la problemática técnica de la ejecución de las obras —contratación de la empresa constructora, problema de las certificaciones de obra, exigencias de calidad, etc.—, las obras de conservación y reparación de edificios, etc. eran cuestiones que se agravaban con la programación a corto o a inmediato plazo.

Es evidente que los mecanismos planificadores se fueron ajustando en su mayoría a la realidad, pero las deficiencias continuaban siendo muy importantes y no se llegaba ni siquiera a que estos mecanismos cumplieran con el objetivo mínimo y esencial de actuar como órganos de centralización y coordinación de la información:

«La falta de información suficiente a todos los niveles y la dificultad de comunicaciones internas es un rasgo característico que se pone de manifiesto en todo intento de programación» (67).

Las deficiencias que hemos observado en los sistemas de planificación incidirían de forma directa en los mecanismos de control, dada la relación entre planificación y control. La responsabilidad primaria de dicho control era asignada a los jefes y directores de los Servicios y Centros; en una palabra, el encargado de una tarea o misión era también el que debía controlar su ejecución y evaluar su rendimiento.

No vamos a entrar en detalles sobre la problemática del control, ya que nos interesa únicamente consignar que las citadas insuficiencias de la planificación dificultaban la existencia de un marco de referencia válido para llevar a cabo cualquier tipo de evaluación mínimamente operativa; pensamos, como es lógico, en los distintos organismos vinculados a la Administración educativa.

En relación con esta problemática, debemos tener en cuenta que uno de los fallos básicos del sistema era la falta de una buena red informativa, a nivel tanto educativo como administrativo, y tanto si hablamos de la situación en un momento determinado, como si nos referimos a las previsiones de adecuación a una realidad compleja y cambiante.

Al margen de la información de los servicios especializados de Estadística que facilitaban sólo algunos datos básicos del sistema educativo, el resto de los datos utilizados por los distintos Departamentos arrastraban las consecuencias de los fallos generalizados en los mecanismos de coordinación. Según la Comisión Evaluadora, dicha información pecaba de:

- incompleta, puesto que faltaban datos fundamentales de todo el sistema y de algún sector específico;
- contradictoria, como consecuencia de las diferentes fuentes, no coordinadas, que proporcionaban la información;
- imprecisa, debido a que no siempre los datos requeridos eran definidos suficientemente por la propia Administración;

(67) Cfr. INFORME QUE ELEVA AL GOBIERNO LA COMISIÓN EVALUADORA DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA, *op. cit.*, Tomo III, p. 653.

- poco fiable, puesto que en la mayoría de los casos no se hacían las comprobaciones oportunas (68).

Al margen de la carencia de un marco adecuado, el propio MEC no dio al control la atención que merecía. A título de ejemplo, podríamos citar el hecho de que el Ministro y el Subsecretario fueron las últimas autoridades departamentales que asumieron la función a la que hacemos referencia, a pesar de que la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado los responsabiliza específicamente.

5.4.2.e. Participación social

El *Libro Blanco* preludiva, a este respecto, la normativa de la futura Ley de Educación. En relación con este tipo de participación, señalaba, entre otras cosas:

«Se fomentará la participación social en la adopción de decisiones y en la gestión y ejecución de las mismas. A ese efecto, se dará representación en las Comisiones de reforma de planes de estudio y programas de los distintos niveles educativos a representantes cualificados de Asociaciones Profesionales y Familiares. (...)»

En torno a cada Centro docente se podrán constituir Asociaciones de padres de alumnos que participarán en determinados aspectos de la programación de actividades del Centro respectivo, aportando su orientación y ayuda» (69).

La LGE desarrollaba en sus artículos 5.5, 57, 105.c y 125.3 dicha participación, dentro de la misma línea de ambigüedad del *Libro Blanco* y sin salirse de las coordenadas de la llamada democracia orgánica, en la que las decisiones siempre quedaban reservadas a la autoridad delegada y en ningún caso elegida.

En estos artículos se establecían ciertos cauces participativos, pero sin especificar otras fórmulas de colaboración que no se materializaran a través de la Organización Sindical, el Movimiento, los Ayuntamientos elegidos por los tercios tradicionales y, en el mejor de los casos, a partir de las Asociaciones Profesionales, las de padres de alumnos que se habían de crear, etc. De acuerdo con el marco político general, el *rol* de estas asociaciones sería primordialmente de asesoramiento.

Evidentemente, la LGE produjo de forma indirecta, como ya hemos indicado, una mayor participación social, aunque al margen de los mecanismos previstos por la ley. La situación sociopolítica, a la que antes nos referíamos, imposibilitaba totalmente una política de integración social, dirigida sobre todo a los sectores más directamente implicados en el proceso educativo.

(68) Cfr. INFORME QUE ELEVA AL GOBIERNO LA COMISIÓN EVALUADORA DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA, *op. cit.*, Tomo III, p. 657.

(69) Cfr. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, *La educación en España. Bases para una política educativa, op. cit.*, p. 243.

Desde la perspectiva actual no merece, a nuestro entender, ningún interés ni la evaluación de dicha participación social desde la perspectiva de la LGE, ni las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Evaluadora situadas dentro de las coordinadas del viejo sistema político.

Sin embargo, no puede soslayarse el hecho de que la nueva normativa fue un acicate para la creación de Asociaciones de Padres, que a pesar de su poca capacidad de decisión, facilitaron el funcionamiento de las Asociaciones de esta naturaleza que se desarrollaron a partir de la nueva coyuntura política.

Nos referimos fundamentalmente al caso de la escuela pública, puesto que en algunos centros privados, las Asociaciones de Padres o similares, con objetivos no siempre coincidentes, funcionaban ya regularmente en el momento de la promulgación de la LGE.

5.4.2.f. Personal administrativo

Respecto a esta cuestión, se puede hablar primordialmente de tres aspectos diferenciados:

- La política de la Administración frente a este colectivo.
- Los efectivos y su distribución.
- Las funciones.

En cuanto al primero de estos extremos, el *Libro Blanco* no adoptaba ninguna posición específica y el artículo 140 de la LGE sólo hacía referencia al personal técnico superior. Por otro lado, el Informe sobre la Estructura Organizativa del MEC, presentado en noviembre de 1970, a pesar de sus afirmaciones sobre el hecho de que el personal de Administración constituía una de las claves para el buen funcionamiento del MEC, se situaba al margen de una conceptualización de la política de personal.

Todos sabemos, en realidad, que un enfoque adecuado de este problema puede ser una de las causas determinantes del éxito de cualquier empresa, sobre todo si se trata del sector de servicios. Sin embargo, no nos ha de causar extrañeza que el MEC y sus organismos fueran muy parcos en este sentido, dados sus condicionantes, como intentaremos explicar a renglón seguido.

El colectivo que pretendemos estudiar presenta unas características específicas, puesto que no depende únicamente del MEC, sino que forma parte de un grupo más amplio. No debemos olvidar, por otro lado, que en dicho Ministerio existe otro gran colectivo, el personal docente, con funciones e intereses totalmente distintos.

El estudio de la política de personal del MEC, circunscrito a la Administración educativa, debería comprender, ante todo, un análisis de la situación económica, social, sindical, laboral, etc. comparativo respecto a épocas anteriores, que la situara en el marco del funcionariado español, sin olvidar el contexto de la

Administración moderna de la sociedad occidental. Todo ello equivaldría a adoptar una posición frente a la situación económica y a la influencia política y social de este colectivo como grupo de presión.

Ante este panorama, no creemos conveniente entrar en el análisis de la política de personal, sobre todo si tenemos en cuenta que dicho análisis debería abordarse en el contexto específico de la LGE y con la perspectiva de valorar la evolución y los cambios a lo largo únicamente de ocho años. Por otra parte, dadas las observaciones apuntadas en relación con la función de este colectivo, considerado globalmente, no podemos analizar la práctica inhibición de la ley a este respecto, posición que, de hecho, prejuzga una determinada filosofía.

A pesar de todo, queremos señalar que los males endémicos del funcionariado español y, de una manera especial, del personal administrativo del MEC, no se erradicaron ni mucho menos en el período que estudiamos.

En cuanto a los efectivos del personal de Administración, el *Libro Blanco* era mucho más explícito, al señalar, entre otras cosas, la desproporción que existía entre el aumento del presupuesto general del MEC y el destinado al capítulo de personal, la escasa retribución de los funcionarios de dicho Ministerio y la disfuncionalidad del sistema de contratación para suplir la insuficiencia de personal (70).

En lo que respecta a la LGE, ésta alude indirectamente, en segundo término, al personal administrativo, al hablar en el artículo 133.b de la posible creación de nuevos puestos de trabajo; en cambio, cuando se refiere al personal contratado, en el artículo 108 y en la Disposición Adicional 6.ª, habla únicamente de personal docente.

Esta problemática, fue estudiada más específicamente por el grupo de trabajo nombrado al efecto, que señalaba en su informe que debería abordarse:

- La creación de una Dirección General de Personal, de acuerdo con una estructura funcional, a pesar de que se dejaba fuera de esta Dirección General al personal vinculado con el nivel universitario.
- La modernización de la estructura de personal a medio plazo, basada en el desarrollo de las funciones de programación de efectivos y de asistencia social, la unificación y la racionalización de procedimientos de gestión y la «desconcentración» de facultades en las Delegaciones Provinciales.

Aunque con algunos cambios y limitaciones, el Decreto 147/1971 de 5 de febrero, repetidamente citado, recogía las recomendaciones del citado grupo de trabajo. En su artículo 19 señalaba que la nueva Dirección de Personal «tendrá a su cargo la realización de los estudios y la preparación de las directrices del Departamento en materia de personal y la ejecución de las competencias del Ministerio de Educación y Ciencia en relación con el personal de cualquier

(70) Cfr. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, *La educación en España. Bases para una política educativa, op. cit.*, pp. 163-164.

naturaleza que presta sus servicios en el mismo, con excepción del personal de las Universidades».

Por otro lado, el siguiente artículo del mentado Decreto fijaba las funciones y atribuciones de la Subdirección General de Efectivos y Asistencia Social, precisando que entre dichas funciones figuraba la de previsión de las necesidades de personal, así como todos los extremos derivados de la creación de nuevos puestos de trabajo.

Los problemas planteados por una estructura funcional, no suficientemente asumida (aspecto al cual ya nos hemos referido), incidieron también en el desarrollo real de dicho Decreto. No podemos olvidar, por otra parte, que las nuevas dotaciones de personal requerían una laboriosa negociación entre la Dirección General de Personal del MEC, la Dirección General de la Función Pública y el Ministerio de Hacienda.

Este marco determinó que muchas de las previsiones no llegaran a buen término. De las deficiencias observadas, destacaremos que:

- a) No se cubrieron las necesidades de personal.
- b) La asignación de recursos humanos a los distintos servicios fue totalmente aleatoria, afectando a la distribución centro-periferia, así como a la propia organización de personal en el interior de los servicios.
- c) El problema señalado en el punto anterior adquirió nuevas proporciones debido a la falta de definición de los puestos de trabajo.
- d) Se observaron diferencias salariales entre funcionarios equiparables, por ejemplo, entre el personal del Cuerpo Técnico de Administración Civil y el de las Delegaciones Provinciales (problema que afectaba a la provisión de plazas en dichas Delegaciones).
- e) La carencia de personal administrativo se dejaba sentir en los centros docentes, en los cuales muchos directores habían de dedicarse a trabajos administrativos, en detrimento de sus funciones de carácter pedagógico (71).

Puesto que, como ya se infiere, toda Administración moderna requiere un personal más profesionalizado, la reestructuración del MEC debía partir de esta premisa. La LGE asumía esta concepción sólo parcialmente, como muestra el artículo 140, al cual nos hemos referido hace un momento:

«La Presidencia del Gobierno y el Ministro de Educación y Ciencia adoptarán conjuntamente las medidas necesarias para dotar a dicho Departamento del personal técnico adecuado y necesario para las funciones superiores de administración de la educación requeridas para la aplicación de la ley.»

(71) Cfr. INFORME QUE ELEVA AL GOBIERNO LA COMISIÓN EVALUADORA DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA, *op. cit.*, Tomo III, pp. 700-701.

Esta proposición fue desarrollada en el Programa de Formación de Administradores y Gerentes de Universidad, creado en 1972 para facilitar un conocimiento de las técnicas de gestión moderna aplicadas a la Administración educativa y al funcionariado de alto nivel que ocupaba puestos de responsabilidad. En realidad, el programa estuvo por debajo de las necesidades, ya que entre 1972 y 1976 sólo se celebraron ocho cursos sobre «La función gerencial», los dos últimos, con profesorado español.

Los resultados obtenidos en estos cursos, circunscritos únicamente a los niveles superiores, fueron más bien limitados, al igual que, en general, los de todo el programa del MEC en este terreno, orientado a afrontar el reto que suponía la modernización de un sistema educativo en continua evolución.

Cabe señalar, por otro lado, que no quedó suficientemente claro el carácter interdisciplinar del trabajo de la Administración educativa ni el papel concreto, por ejemplo, del administrador, del especialista y del generalista (72).

Tampoco debe olvidarse que estas limitaciones venían determinadas, asimismo, por el escaso eco que recibieron las demandas a favor de la profesionalización de la función pública y sus derivaciones a nivel económico, social y sindical, que se manifestaba cada día con mayor fuerza.

5.4.2.g. La inspección

En las páginas anteriores hemos hecho alguna referencia a la evolución de este sector a lo largo del tiempo y a sus intentos de modernización. Con el triunfo del franquismo, la Inspección educativa recuperaría su concepción tradicional, regulándose por la Ley de Enseñanza Primaria de 17 de julio de 1945.

De acuerdo con el entorno político-ideológico, presente en esta ley, las funciones de la Inspección, integrada dentro de un sistema educativo marcadamente jerárquico y reglamentista, se podrían resumir en tres puntos:

- El control ideológico.
- La gestión administrativa.
- La orientación técnico-pedagógica, marcadamente paternalista (73).

Al margen de una serie de normas legislativas dictadas posteriormente, referentes a problemas muy específicos, la Ley de 1945 sirvió de base para la función inspectora hasta la aprobación de la Ley 169/1965 de 21 de diciembre (BOE 23-XII-65) y, sobre todo, a partir del Decreto 2915/1967 de 23 de noviembre (BOE 11-XII-67), según el cual, se fijaba el Reglamento del Cuerpo de Inspección de Enseñanza Primaria.

(72) Ver al respecto De Puéllas Benítez, M., «Administración y educación». *Elementos de administración educativa, op. cit.*, pp. 40-41.

(73) A este respecto pueden consultarse los artículos 79 al 84 de la citada ley.

En dicho Reglamento, que constaba de cuarenta y cinco artículos, tres disposiciones finales, dos transitorias y una derogatoria (74), se encomendaban a la Inspección funciones amplias y diversas. De hecho, a partir de formulaciones más modernas, se intentaba salvar las esencias tradicionales, aportando como novedad el concepto de análisis y mejoramiento de sistemas que sería desarrollado en la LGE.

En el artículo 2, de acuerdo con el artículo 79 de la citada Ley 169/1965, se atribuían a la Inspección las siguientes funciones:

- Llevar a cabo las tareas de supervisión.
- Estudiar cuantitativa y cualitativamente la población escolar.
- Velar por el cumplimiento de la legislación.
- Inspeccionar las instituciones, los servicios y los centros docentes.
- Colaborar en la elaboración de los planes de estudios y actividades educativas.
- Promover el funcionamiento de nuevas instituciones.
- Autorizar el uso del libro de escolaridad (75).
- Organizar los centros de colaboración pedagógica, etc.

El Decreto 83/1968 de 18 de enero creaba una Inspección General de Servicios, formada por un Inspector General Jefe y ocho Inspectores Generales, normativa que fue precisada por el Decreto 2538/1968 de 25 de septiembre. El mentado organismo debía coordinarse con las inspecciones técnicas de las distintas Direcciones generales del Departamento.

Las referencias sobre la Inspección en el *Libro Blanco* son mínimas, limitándose a señalar que las Inspecciones de EGB y Bachillerato «asumirán la responsabilidad del control del rendimiento educativo y la dirección y orientación de la enseñanza» (76).

Esta parquedad parece responder a una visión determinada de la Inspección que tenían los redactores del Anteproyecto de la LGE, los cuales, siguiendo la línea de los decretos de creación de la Inspección General de Servicios, no incluían los Cuerpos hasta entonces vinculados a la Inspección Técnica.

(74) Esta disposición derogatoria dejaba sin efecto el Decreto de 2 de diciembre de 1932, así como también otras disposiciones que lo regulaban y desarrollaban.

(75) No debe olvidarse que a partir del curso 1967-1968 se exigió a todos los alumnos de Enseñanza Primaria el Libro de Escolaridad.

(76) Cfr. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, *La educación en España. Bases para una política educativa, op. cit.*, p. 243.

La ley propiamente dicha, en cambio (como fruto, probablemente, de un cierto consenso con los profesionales de la inspección (77), dividía esta función en dos Cuerpos claramente diferenciados: una Inspección Técnica, que sustituía a la Inspección tradicional, y una Inspección Administrativa.

Según el artículo 142.1 de la LGE, «en el Ministerio de Educación y Ciencia existirá un Servicio de Inspección Técnica de Educación, cuyos funcionarios constituirán un Cuerpo especial de la Administración Civil del Estado».

Las funciones asignadas a este nuevo Cuerpo eran las siguientes:

- Velar por el cumplimiento de las leyes.
- Colaborar con los servicios de planeamiento.
- Asesorar pedagógicamente a los profesores.
- Evaluar conjuntamente con los ICEs el rendimiento educativo de alumnos y profesores, teniendo en cuenta la actividad orientadora.
- Colaborar con los ICEs en la organización de cursos, etc.

El artículo 143 fijaba las formas para acceder a este Cuerpo y anunciaba la regulación, mediante Decreto, de su futura estructura interna.

Como se expresaba en el artículo 144, dependiente igualmente del MEC, «existirá una Inspección General de Servicios que ejercerá su misión inspectora sobre la organización y (el) funcionamiento administrativo de todos los Servicios, Organismos y Centros dependientes del Departamento, especialmente en lo que se refiere a personal, procedimientos, régimen económico, instalaciones y dotaciones».

En cuanto a las funciones del SITE (Servicio de Inspección Técnica de Educación), en la línea de la LGE (con algunos retoques referentes a las competencias), eran reguladas por el Decreto 664/1973 de 22 de marzo (BOE 10-IV-73), que en el fondo constituía una adaptación al nuevo marco legal del Reglamento del Cuerpo de Inspectores de 23 de noviembre de 1967. Con anterioridad, la Orden Ministerial de 16 de noviembre de 1970 (BOE 25-XI-70) había fijado en su norma 8.ª las funciones de dicho organismo en la evaluación continua del rendimiento de los alumnos, centrada en el asesoramiento, la orientación y la toma de medidas disciplinarias para casos determinados.

En lo que respecta a la Inspección General de Servicios, su organización y sus funciones fueron reglamentadas por el Decreto 2832/1972 de 15 de septiembre (BOE 18-X-72). Este organismo dependía directamente del ministro, bajo la jefatura inmediata del subsecretario del Departamento. Con esta responsabilización de los altos cargos ministeriales se planteaba en el MEC, aunque con cierto

(77) Sobre el problema de las propuestas de desaparición del Cuerpo de Inspección, se puede consultar Mayorga Manrique, A., *La inspección de educación básica del Estado*. Madrid, Ediciones Anaya, 1984, pp. 114-115.

retraso, la función de inspección sobre todos los servicios y centros, tal como se formulaba en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

La nueva filosofía del Ministerio encontró detractores en sectores diversos; desde los que defendían antiguos privilegios, legítimos o no según los casos, hasta los que propugnaban una modernización de la Inspección.

Tanto en uno como en otro caso, se cuestionaba la política dual del Ministerio, que regulaba la Inspección a través de dos organismos con funciones, concepciones y ámbitos de actuación distintos (78), máxime si tenemos en cuenta que la legislación no fijaba de forma clara las competencias de cada uno de los Servicios indicados, a pesar de la existencia, implícita o explícita, de una coordinación entre ambas Inspecciones.

A partir de los textos legislativos se puede afirmar, en líneas generales, que la Inspección General de Servicios tenía un carácter más fiscalizador, inquisitivo, represivo y ejecutivo, y que la Inspección Técnica se situaba principalmente en una línea de orientación y evaluación de centros docentes, con una actuación más sistemática y ordinaria (79).

El clima general respecto a la problemática citada, en los sectores vinculados a la Inspección, queda muy bien reflejado en el párrafo que transcribimos a continuación:

«Todo intento de perfeccionar la calidad de la Enseñanza sólo puede ser fructífero si se realiza por quien tenga en sus manos la posibilidad de influir sobre todos y cada uno de los elementos.

Una dualidad de Inspecciones y de personas ejerciendo su acción por separado sobre distintos aspectos del compuesto unitario que es toda entidad docente no puede ser más que perturbadora y contraproducente» (80).

La puesta en marcha del SITE se dejaría para más adelante, ya que el Decreto 2480/1970 de 22 de agosto (BOE 7-IX-70) disponía en su artículo 9:

«Hasta tanto no se constituya el servicio de inspección técnica creado por los artículos 142 y 143 de la Ley General de Educación, las actuales inspecciones técnicas del Ministerio de Educación y Ciencia asumirán las funciones que se atribuyen a aquél.»

Esta situación transitoria se perpetuaría a lo largo de todo el período que estudia este trabajo, y puede decirse que no encontraría una respuesta de cier-

(78) Había también otras diferencias entre la Inspección de Servicios y la Inspección Técnica, al margen de las señaladas: la primera, por ejemplo, su actuación incluye todos los Servicios del Departamento; la segunda, en cambio, se circunscribe a los centros docentes.

(79) Véase al respecto Hernández Palomeque, G., «Inspección técnica de educación e inspección de los servicios de la Administración educativa». *Presente y futuro de la reforma educativa. Revisión crítica de la Ley de Educación en el primer trienio de su aplicación, op. cit.*, pp. 91-92.

(80) Cfr. Hernández Palomeque, G., «Inspección técnica de educación e inspección de los servicios de la administración educativa», *op. cit.*, p. 92.

ta consistencia hasta la aprobación de la Ley 30/1984 sobre la Reforma de la Función Pública (81).

Uno de los principales problemas planteados, que hizo correr mucha tinta, provenía de la distinción entre la integración y el pasar a formar parte del Cuerpo de Inspección Técnica de los funcionarios del Cuerpo de Inspectores Profesionales de Enseñanza Primaria del Estado y del de Inspectores Numerarios de Enseñanza Media. Recordemos que dichos profesionales debían constituir un nuevo Cuerpo de la Administración Civil del Estado y que el desarrollo de la EGB tenía connotaciones económicas y profesionales (82).

Vemos, pues, que las funciones inspectoras se movían dentro de un clima de incertidumbre que afectó la práctica de las mismas. Dichas funciones, según la valoración de la Comisión Evaluadora, adolecieron primordialmente de los problemas generales de competencias y de funcionamiento, ya señalados, situados dentro del contexto global del sistema administrativo.

Por lo que respecta a la Inspección General de Servicios, el Informe discutía sobre todo:

- El sistema de provisión de plazas, que presentaba un carácter más político que profesional.
- La falta de desarrollo reglamentario de la función inspectora de los Delegados y los Secretarios Provinciales.

A todo ello cabía añadir la incidencia de los problemas generales del sistema administrativo en la función inspectora considerada en el conjunto del sistema, centrados en la falta de información, de coordinación, de responsabilización, etcétera.

Sin embargo, según dicha Comisión Evaluadora, en la práctica, los problemas de la escasa efectividad de la función inspectora en este terreno venían determinados por otras causas variadas e interdependientes, que debían buscarse fundamentalmente en el contexto general de aplicación de la LGE. Entre ellas cabría recordar:

- La prioridad política por las realizaciones materiales, aunque ello significara la paralización de la acción administrativa.
- La tolerancia del incumplimiento de la ley para evitar conflictos.
- La resistencia de los Servicios Administrativos Centrales a la propia inspección.

(81) Además del Informe de la Comisión Evaluadora, se puede consultar, en relación con esta situación transitoria, Mayorga Manrique, A., *La inspección de educación básica del Estado*, op. cit., pp. 119-121; Cantón Mayo, I., *La inspección educativa. Funciones, antecedentes y un modelo de acción*, Vilassar de Mar, Oikos-tau, 1990, pp. 33-38.

(82) Para este caso son válidas también, a título de ejemplo, las referencias de la nota anterior.

- La falta de atención por parte del Ministro y del Subsecretario hacia esta cuestión, debida probablemente a la multitud de funciones que tenían asignadas.

En cuanto a la Inspección Técnica, además de constatar que el Decreto 664/1973 no regulaba la estructura del Cuerpo y las fórmulas de acceso (con lo cual se paralizaba la materialización del SITE, como ya hemos indicado), el Informe dividía la evaluación de las funciones atribuidas a la Inspección en tres grados: satisfactorias, insuficientes y funciones que no se cumplían.

En cuanto a las funciones satisfactorias, incluían las legislativas y las de colaboración con los Servicios de Planeamiento. Sin embargo, debe señalarse que la propia Comisión y, en general, todos los sectores vinculados a la Inspección Técnica creían que la fiscalización legislativa, tal como estaba concebida, no debía ser una función específica de esta Inspección, con lo cual nos quedamos sólo con una función satisfactoria.

En lo que se refiere a las insuficientes, se hacían eco de las de asesoramiento al profesorado y las de ejecución de investigaciones concernientes a los problemas educativos de la zona.

Respecto a las funciones que no se cumplían, se referían principalmente a todas aquellas que implicaban una colaboración con los ICEs, a saber: evaluación del alumnado y del profesorado y organización de cursos, seminarios, etc. Se hablaba también de la falta de impulso a la participación social (por ejemplo, hacia la creación de asociaciones de padres y de alumnos).

A juicio de la Comisión, la falta de relación con los ICEs determinó, en buena parte, la ineficacia de la Inspección Técnica por causas organizativas no imputables, en general, al personal de inspección. Sin entrar en las recomendaciones de dicha Comisión, queremos señalar que en este caso propugnaba la instrumentalización de una colaboración Inspección Técnica-ICEs con participación de las Direcciones Generales y del INCIE (Instituto Nacional de Ciencias de la Educación), que nació en 1974 en sustitución del CENIDE, que no había dado los frutos apetecidos (83).

Si bien existía, como hemos visto, una cierta unanimidad en relación con las deficiencias y los problemas expuestos hasta ahora, las valoraciones no eran siempre coincidentes en cuanto al concepto y la plasmación práctica de la función inspectora, hecho que se manifestaba en las diversas posiciones adoptadas frente a la situación incierta que vivió la Inspección a raíz de la implantación de la LGE.

En cuanto a esta cuestión, expondremos a título de ejemplo la visión de un colectivo de inspectores poco numeroso, pero que prejuzgaba los cambios poste-

(83) Cfr. INFORME QUE ELEVA AL GOBIERNO LA COMISIÓN EVALUADORA DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y DE FINANCIACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA, *op. cit.*, Tomo III, pp. 721-733.

riores, grupo que se situaba fuera del marco político-legal y de la posición ecléctica de la citada Comisión (que, a su parecer, quedaba exclusivamente circunscrita al marco específico de la LGE).

He aquí, según este colectivo, algunos de los condicionantes que determinaban la situación de interinidad que se vivía después de la muerte del General Franco:

- La actuación de la burocracia ministerial, que, como ya hemos apuntado, desarrollaba de forma irreflexiva y anárquica el articulado de la Ley, hecho que incidía en los planos administrativo y pedagógico y, consecuentemente, en la función inspectora.
- La falta total de conexión entre la teoría jurídico-pedagógica y la práctica escolar, dando origen a una Inspección con criterios muy diversos respecto a sus funciones.

Entre las diversas respuestas que había dado el Cuerpo de Inspección a la nueva situación jurídico-pedagógica, enumeraban las siguientes:

- a) El refugio en las formas tradicionales de tipo administrativo, fruto de la connivencia entre aquellos inspectores que basaban su trabajo en el «papeleo» y la «jerarquía» y los Delegados del Ministerio que, en general, desconocían el mundo educativo y tenían, por su formación, una cierta tendencia a la burocratización.
- b) La evasión en lo técnico-pedagógico (fundamentalmente la educación personalizada), aprovechando las nuevas posibilidades que ofrecía la EGB, sin tener en cuenta la situación escolar de aquel momento, que no favorecía, por diversas causas ya reseñadas, la integración de los maestros y alumnos, considerados globalmente, a las nuevas formulaciones pedagógicas.
- c) La dirección hacia una lucha administrativa por cuestiones de competencias con Delegados, Inspectores de Servicios, etc., fruto sobre todo de la confusión de los límites entre lo educativo y lo administrativo.
- d) La actitud crítica hacia el conjunto del sistema, buscando una nueva alternativa, especialmente a partir de la descomposición de la Dictadura.

Este mismo colectivo, que se situaba en el terreno de la actitud crítica, reclamaba un Estatuto de la Función Inspectora en el cual, junto a los derechos y deberes colectivos e individuales que poseía cualquier grupo en las democracias occidentales (es decir, democratización de los cargos, derechos sindicales, participación en las decisiones, control democrático de los inspectores por parte de la sociedad, apartidismo político de las asociaciones profesionales, etc.), formulaba unas peticiones específicas del Cuerpo de Inspección de EGB, que pueden resumirse en los puntos siguientes:

- Imperio de la Ley Constitucional y las Leyes educativas, que habían de ser claras e inequívocas.

- Autonomía funcional y canales de información independientes.
- Distribución territorial orgánica determinada por el carácter plurinacional del Estado español.
- Sistemas de acceso al SITE que garantizaran la idoneidad de los seleccionados (84).

Así pues, nos encontramos, a los siete años de la promulgación de la ley, con una situación ambigua, quizá más marcada que en otros colectivos del mundo educativo y probablemente con uno de los fracasos más aparentes de la LGE.

Las causas eran diversas, aunque cabe buscarlas fundamentalmente en la oposición a diversos aspectos de la LGE por parte del colectivo de inspectores y de funcionarios que debían acometer la reforma de la inspección, los cuales, a pesar de la falta de cauces participativos, podían actuar como un verdadero grupo de presión.

Sin embargo, quizá en mayor grado que en otros casos, la LGE actuó de revulsivo y sirvió para poner sobre el tapete la imperiosa necesidad de adaptar las inspecciones, en plural, a la nueva realidad socioeducativa del Estado español y, sobre todo, a salir del coto cerrado en el que había vivido hasta aquel momento una buena parte de estos profesionales. A raíz de ello, crecería extraordinariamente el interés por conocer las fórmulas de supervisión utilizadas en los países política y económicamente desarrollados del mundo occidental.

6. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Antes de intentar esta sucinta valoración crítica de la LGE queremos recordar nuevamente que este trabajo, a partir de un planteamiento que otorga un determinado papel a la tradición histórica, no ha pretendido otra cosa que mostrar la problemática de la Administración educativa española frente a los cambios que suponía la LGE (esta perspectiva también está presente en este capítulo final del estudio).

En las páginas precedentes se manifiesta, de forma implícita o explícita, una cierta valoración, a primer golpe de vista, negativa, de la LGE. A pesar de

(84) Sobre las propuestas del GIEP (Grupo Independiente de Estudios Pedagógicos) se puede consultar, GIEP, «La Inspección de enseñanza en una sociedad democrática»; «La Inspección: Del Informe a la democratización». *Cuadernos de Pedagogía*, 26, febrero 1977, y 28, abril 1977.

(85) A este respecto vale la pena recordar que el Consejo Superior del Colegio de Arquitectos prohibió la concurrencia de los arquitectos a un concurso del MEC de noviembre de 1974, en el cual, siguiendo una tradición inveterada, se proponía un único Proyecto tipo de centro de EGB. Cfr. Pujol, P., «Construcciones escolares, ley del sueldo y funcionalidad educativa». *Cuadernos de Pedagogía*, 28, abril 1977, p. 50.

todo, esta impresión no corresponde, en realidad, a una visión totalizadora de la mencionada ley observada desde la visión actual (como intentaremos exponer a continuación).

Desde la óptica de una simple valoración de la puesta en práctica de la ley, teniendo presentes sus objetivos a corto, a medio y a largo plazo, hemos constatado que muchas de las previsiones de la LGE no se llegaron a cumplir, ni mucho menos.

Los objetivos fundamentales de la ley, por ejemplo, como se ha señalado reiteradamente, sólo se materializaron en parte, desde el prisma tanto cuantitativo como cualitativo.

Por otro lado, muchos de los vicios administrativos tradicionales, reseñados al comienzo de este trabajo, se perpetuarán a través de nuevas formas:

- Persistirá la discordancia entre la ley y la realidad, ya a través de ciertas incongruencias en el desarrollo legislativo, ya a través del incumplimiento de los textos legales.
- A pesar de algunos cambios, no se solucionarán los problemas derivados de la centralización, la burocratización, la uniformización (85), la jerarquización, etc.
- Fracasarán la nueva estructura administrativa ministerial de carácter funcional, con lo cual se mantendrá la división tradicional de la enseñanza en compartimentos estancos.
- No se conseguirá mantener una estabilidad razonable dentro de los altos niveles de la Administración educativa, etc.

En una palabra, la Administración educativa no conseguirá convertirse plenamente en una Administración conceptualmente moderna, aunque, por lo menos en parte, adoptara sus métodos. En realidad, se puede decir que no se superaron totalmente las formas tradicionales de la Administración educativa, las cuales «no fueron diseñadas para planificar o para evaluar críticamente las realizaciones de un sistema educativo y, mucho menos, para promover innovaciones. No disponían, en la mayoría de los casos, de los medios instrumentales o personales necesarios. Organizadas para una administración educativa rutinaria, se han visto desbordadas por la explosión de los sistemas educativos» (86).

Esta reflexión nos ayuda a encuadrar nuestro marco valorativo, ya que si bien nos hace pensar en las deficiencias de la LGE a la hora de su aplicación, nos hace reflexionar también sobre algunas de sus virtudes y, muy especialmente, sobre el primer intento de la Administración educativa española para desterrar la rutina tradicional y adoptar una serie de métodos capaces de potenciar la innovación educativa.

(86) Cfr. Seage Mariño, J.; Medela, P. y Blas, P., «La Administración educativa como organización y como proceso». *Elementos de Administración educativa*, op. cit., p. 57.

Desde este ángulo, la aplicación de la LGE no debe considerarse negativa, sino primordialmente insuficiente. Podríamos recordar, a título de ejemplo, el caso del aparente, y en cierta forma, real, fracaso de la gratuidad y de la igualdad de oportunidades, al cual nos hemos referido en más de una ocasión, y valorar esta circunstancia también en función del hecho de que con la generalización del ciclo educativo de la EGB se conseguía superar definitivamente la estructura dual decimonónica (clasista ya en su concepción), a pesar de las muchas descoordinaciones, especialmente de tipo cualitativo. Este tipo de razonamiento podría aplicarse a diversos aspectos relacionados con la puesta en marcha de la LGE.

En realidad, dicha ley no puede observarse desde un ángulo específicamente técnico (aunque tengamos en cuenta las múltiples deficiencias de este orden), sino que el análisis debe partir además, y de una manera especial, de la situación política y de la crisis social y económica que atravesaba el Estado español en aquel momento. No puede obviarse, pues, el hecho de que se propugnaba un cambio socioeducativo radical sin tener suficientemente en cuenta los condicionantes sociopolíticos y económicos.

Probablemente, los técnicos que prepararon el Anteproyecto no olvidaron el contexto político, pero da la impresión de que partían de la base de que el Estado español se encaminaba hacia una situación de transición política, cuando los acontecimientos demostraban que estaba tomando cuerpo un nuevo estado de interinidad.

Sin cambiar las bases político-jurídicas del sistema, el ambicioso planteamiento de la LGE, reflejado en sus objetivos básicos (como son, por ejemplo, al margen de los ya indicados, la profesionalización de todos los estamentos vinculados al sistema educativo y la participación activa en el cambio de éstos y de la sociedad en general), tenía muy pocas posibilidades de éxito.

Quizá les faltó a los impulsores de la LGE cierta perspectiva para darse cuenta de que la evolución que se había producido en la estructura económica, sin cambiar la organización política, no era posible en el terreno socioeducativo. Seguramente, tampoco valoraron, en su totalidad, las dificultades que planteaba, incluso en condiciones políticas y sociales óptimas, todo cambio en el sistema educativo a corto y a medio plazo.

Al margen de la mayor o menor verosimilitud de las consideraciones que acabamos de plantear, referentes a la falta de realismo del equipo que preparó e hizo posible la promulgación y la posterior puesta en práctica de la LGE, debemos constatar especialmente que dicho equipo intentó forzar la marcha de los acontecimientos, fuese o no plenamente consciente de las dificultades que debía afrontar.

A partir de estas premisas, el estudio de la LGE no puede basarse únicamente en el análisis de unos objetivos y de la mayor o menor amplitud de los resultados. Por otro lado, debemos partir de la base del poco tiempo que tuvo para adecuarse a la realidad socioeducativa, ya que, al cabo de siete años y

medio de su aprobación, la nueva ley se ponía en tela de juicio desde las esferas oficiales.

A nuestro entender, no se trata de ceñirse específicamente a las variaciones reales que se producen en el terreno socioeducativo y, muy especialmente en nuestro caso, en el de la Administración educativa; cabe pensar también en los cambios de mentalidad que se operan en relación con la necesidad de una mutación educativa radical, en cuya evolución debió jugar un papel nada desdeñable la LGE, a pesar del semifracaso de su puesta en práctica.

Precisamente el impacto social que produjo la LGE propició, directa o indirectamente, el cambio de mentalidad, al que aludíamos, no sólo en cuanto a los derechos sociales frente a la educación, sino incluso, aunque en menor grado, en lo que respecta a los aspectos cualitativos y, concretamente, a la necesidad de potenciar la innovación educativa a través de la Administración y de la sociedad.

Vistos todos estos antecedentes, no podemos circunscribirnos a la valoración de lo que no se pudo hacer o no se hizo, sino tratar de analizarlo en función de un contexto mucho más amplio que se sitúe fuera de las coordenadas del mundo de la educación, y sobre todo, pensar que las consecuencias, especialmente indirectas, de la aplicación de la ley se sitúan más allá del período específico dentro del cual la LGE tuvo plena vigencia.

Para un historiador, en general, y para un historiador de la educación, en particular, las divisiones en períodos son, algunas veces, aleatorias, al margen de su utilización como recurso didáctico o metodológico según los casos. Sin embargo, nos da la impresión de que una división en períodos resulta imprescindible para el caso que nos ocupa, porque existe, evidentemente, un antes y un después de la Ley General de Educación de 1970.

Así pues, como reflexión final, y simplemente a título de hipótesis, nos podríamos situar, frente a la promulgación y el desarrollo de la LGE, en una postura favorable con matices, pensando sobre todo en el período anterior al nombramiento de Julio Rodríguez como titular de la cartera de Educación y Ciencia, y a pesar de los interrogantes y las insuficiencias de todo tipo.

Esta afirmación proviene simplemente del hecho de que la citada ley, por sus especiales características, sitúan la historia de la educación en España en las coordenadas del desarrollo socioescolar moderno, en el que la Administración educativa juega un papel de primer orden. La trayectoria de este desarrollo, con sus errores y sus aciertos, entra de lleno en otra etapa histórica.

FRANCISCO BELTRÁN LLAVADOR (*)

I. LA POLÍTICA DEL CAMBIO CURRICULAR

Hace aproximadamente seis años, como parte de una investigación entonces en curso, decidí entrevistar a un cierto número de profesores en activo para comprobar el impacto que la Ley General de Educación de 1970 había tenido sobre sus prácticas profesionales. No llegué más allá de seis o siete entrevistas, cuyos registros conservo, pero el recuerdo era unánime: se señalaba la ley como punto de inflexión en el cambio entre un modo «tradicional» (así se le calificaba) y «otra forma de actuar, de entender la profesión, de sentirse maestro». Se usaron términos como «moderno» o «científico» para describir esta segunda época, aunque el calificativo no fuera el mismo en todos los casos. Preguntados los profesores por las que, a su juicio, constituían las principales innovaciones de la reforma educativa, las respuestas se centraban en la *programación por objetivos*, la *evaluación continua* y los cambios en los *contenidos de las materias*, especialmente en Lengua, Matemáticas y Tecnología.

Las respuestas de estos profesores resultan bastante representativas de la concepción dominante acerca del impacto curricular de la ley; desde entonces me ha preocupado encontrar alguna explicación al poder conformador del currículo de la ley sobre los profesores, su mentalidad y sus prácticas. La razón, según creo, no puede residir en su carácter de norma legislativa máxima, ni siquiera, probablemente, en una hipotética socialización previa a la que los profesores podían haber sido sometidos en un período que abarcaría todo el decenio anterior y que los habría hecho especialmente sensibles a los nuevos cambios. La extensión geográfica de estos cambios, así como la rapidez de su implantación y adopción, permitirían reducir la explicación a esa causa, pero su índole propia obliga a construir otro tipo de explicaciones que los justifiquen. Es entonces cuando sale a relucir la dimensión política de las reformas educativas y del currículo mismo.

Describir el currículo de la ley es una tarea ociosa, dado que éste se encuentra recogido en documentos fácilmente asequibles. Otro asunto es el de cons-

(*) Universidad de Valencia.

truir una explicación que, integrando esa dimensión política, ayude a comprender las razones del cambio curricular y la magnitud de su impacto. A tal efecto utilizaré dos categorías para referirme a aquellos factores cuya consideración tiende a obviarse por constituir el fondo sobre el que se erige toda modificación de las políticas curriculares. a) Llamaré «perspectiva teórica dominante» al conjunto de factores configuradores de la visión que tienen sobre el dominio curricular los sectores académicos o aquellas otras instancias que ofrecen justificaciones teóricas a las prescripciones curriculares (intelectuales orgánicos, profesores universitarios, etc.). b) Por «marco institucional» entiendo el conjunto de factores contextuales que determinan la posibilidad de la ocurrencia práctica de esas prescripciones (1).

Desde la evolución de la política y las prácticas educativas, la perspectiva teórica dominante potencia en algunos casos la presencia de nuevos elementos curriculares mientras la inhibe en otros; los sectores que la representan actúan como canales o como barreras para su difusión, aunque lo más habitual sea la reconversión del discurso teórico original con el fin de integrar en el nuevo algunos de sus elementos. El marco institucional describe los límites trazados por el entramado legislativo a las posibilidades efectivas de transformación apuntadas desde los planteamientos teóricos. Ambas esferas se sitúan en el ámbito de lo político, ya sea por la utilización de la razón teórica con criterios de legitimación de decisiones en la política sectorial, ya por las obvias implicaciones de lo gubernamental en lo institucional. En los dos casos, igualmente, distintas manifestaciones de la inercia organizativa de las instituciones escolares operan como resistencia al desarrollo de políticas curriculares que nieguen, contradigan o simplemente pretendan suplantar ciertos elementos tradicionales. Una explicación más exhaustiva de estas categorías habría de implicar las actividades y prácticas escolares ya cristalizadas a causa de su componente institucional; pero, aun sin ello, el estudio de esos factores puede resultar suficiente para entender las razones de la consolidación de ciertos modos curriculares y su pervivencia en circunstancias sociales diferentes a aquellas en las que se dictaron.

La perspectiva teórica de finales de los sesenta estaba integrada por los elementos espiritualistas e ideológicos que habían ido conformando las prácticas docentes desde el final de la guerra civil, pero igualmente por las tendencias dominantes en la teoría curricular en otros contextos internacionales (2).

La composición del marco institucional se explica fundamentalmente por las actuaciones emprendidas a lo largo de toda esa década por parte de organismos

(1) El estudio ampliado de ambas perspectivas, en la época que nos ocupa y con relación a los currícula del franquismo, se encuentra en Beltrán Llavador, F., *Un modelo de determinaciones en política curricular: Estudio del origen social del currículum tecnoburocrático en España*. Tesis Doctoral. Universitat de València. Microfichas, n.º de serie 215-2.

(2) Tómense como referencia las siguientes fechas de publicación de los trabajos de autores especialmente significativos en Teoría del Currículum: Bobbitt (1918, 1924), Tyler (1949), Ragan (1953), Saylor y Alexander (1954), Bloom (1956), Beauchamp (1956, 1961), Goodlad y Anderson (1959), Taba (1962).

cuya implantación abarcaba, dada la extracción de sus componentes, ámbitos políticos y administrativos, pero también prácticos. La Inspección, las Cátedras Universitarias de Educación y principalmente el Centro de Documentación y Orientación Didáctica de Enseñanza Primaria (CEDODEP), determinaron ese marco conformando en los ámbitos profesionales un estado de opinión proclive a cambios de una orientación peculiar.

Todo lo anterior podría conducir a la suposición de que se daba un alto grado de correspondencia entre la política que orientaba los cambios, las directrices para su implantación y los modos en los que se materializaron en la práctica. Es fácil comprobar, por el contrario, que las directrices curriculares no siempre responden a la política que las dictó, como tampoco las prácticas traducen literalmente las directrices, lo que puede explicarse porque la iniciativa reformadora y sus propósitos son diferentes en los tres niveles que se encuentran implicados —el político, el administrativo y el práctico—. Las concepciones implícitas de currículo que subyacen a los mismos son también diferentes en la medida en que todo currículo remite a problemas relativos a la naturaleza del conocimiento y a las condiciones y posibilidades de su transmisión. Las posiciones adoptadas ante el conocimiento escolar varían en relación con las respuestas acordadas a tales cuestiones: *a)* puede otorgarse a los saberes validez objetiva al margen de otras circunstancias relativas a la época o a las condiciones del aprendizaje; *b)* o bien se puede considerar que el conocimiento se genera a través de experiencias y descubrimientos, por lo que se le supone inseparable de los sujetos y de sus procesos de aprendizaje; *c)* o acaso se entienda que el conocimiento a transmitir debe ajustarse a las necesidades sociales de cada circunstancia histórica.

Las tres perspectivas apuntadas, que no excluyen otras existentes al respecto, pueden ser, *grosso modo*, atribuidas a la concepción curricular subyacente a cada uno de los niveles apuntados; lo que es un elemento más que afecta a la correspondencia exacta entre las disposiciones políticas, la regulación administrativa de las prácticas y las prácticas mismas. Las reformas curriculares no son tan sólo modificaciones de los planes de estudio, ni se agotan tampoco en el dictado de nuevas disposiciones reguladoras de las prácticas docentes. Se trata de las respuestas institucionales dadas en momentos concretos a las preguntas acerca de la educación, el valor social de los conocimientos y las formas de su transmisión, esto es, de las funciones sociales de la escuela. Las reformas del currículo obedecen, supuestamente, a propósitos de transformación social; constituyen ocasiones para reflexionar colectivamente acerca de las condiciones en las que se genera y transmite el conocimiento socialmente valioso, así como sobre los elementos de la cultura que resultan privilegiados y aquellos otros de los que se reniega u omiten. Según cuál sea la concepción curricular subyacente, resultará posible detectar, desde su desarrollo, visiones del mundo emergentes que contribuyen a consolidar o a quitar legitimidad a comportamientos sociales cuya ética es siempre susceptible de discusión abierta; algunas de estas concepciones, no obstante, incuban en sí mismas la negación de esta última posibilidad al hacer de las decisiones educativas una cuestión técnica, hurtando, así, a los colectivos sociales la posibilidad de pronunciarse al respecto.

Eso es en definitiva lo que ocurrió en los setenta debido a la imposición de una concepción tecnocrática del currículo cuya implantación se operó fundamentalmente con argumentos burocráticos. Desde el momento en que ciencia y técnica se convierten en fundamento de legitimación ideológica, se dota de carácter legitimador a todo currículo cuyos principios de construcción y evaluación se amparen en una racionalidad científica y una aplicación técnica. Asignarle una función exclusivamente instrumental al currículo conduce a la pérdida de su carácter dinámico, restringiendo la autonomía de los sujetos que interactúan en el espacio curricular; en pocas palabras, se reifica, cobra la apariencia de un objeto externo a las personas, con existencia objetiva y por ello manipulable y medible, cuyas modificaciones pretenden no afectar otros elementos de los procesos educativos.

A partir de este momento, hablar de la reforma del currículo inducida por la Ley General de Educación exigirá referirse tanto a las ideas contenidas en el texto legal como a las disposiciones que la desarrollaron y, principalmente, al impacto que estas últimas tuvieron en el campo de las prácticas. El carácter instrumental del nuevo currículo no obedece tan sólo a los efectos del llamado movimiento de racionalización curricular que en años anteriores se había consolidado como dominante en el ámbito de la producción teórica y en la consiguiente regulación de las prácticas, en especial en los Estados Unidos. Tanto los supuestos teóricos en los que ese currículo se apoyaba como el proceso de su implantación, explicado por el marco institucional, gozaron de características peculiares. Su comprensión remite a la propia historia curricular, al igual que de ella se derivan también las implicaciones que tales propuestas tuvieron sobre las prácticas.

II. RACIONALIZACIÓN CURRICULAR

Un concepto sintetiza el conjunto de medidas reformadoras adoptadas por la Ley de Educación y materializadas en su currículo: «racionalización de la enseñanza», tanto en lo que hace referencia a la definición de los contenidos, como en lo que se refiere a las formas de su transmisión y a las regulaciones organizativas del complejo escolar que debía servir de marco a unos y otros. Desde mediados de los cincuenta había ido consolidándose en los Estados Unidos un movimiento de racionalización curricular que tenía como principal referente teórico a R. W. Tyler. No es objeto de este artículo comentar sus características, pero sí procede, en cambio, sugerir la reflexión acerca de las vías por las que fue introducido entre nosotros y a qué propósitos respondía su adopción. De hecho, el contexto político en el que se plantearon originalmente sus ideas, las condiciones por él establecidas para su discusión por profesores y especialistas, así como el marco para su elaboración y aplicación (restringido por Tyler al ámbito de lo escolar y no a una directriz política), son bien distintos de su aplicación en el caso español.

El impacto racionalizador fue mayor en el etapa básica que en las medias. Los profesores de enseñanza media respaldaban su actuación pedagógica en los

saberes ya muy formalizados de las materias disciplinares de sus especialidades. Por contra, los conocimientos del maestro (escasamente formado en las disciplinas científicas, mientras que en las estrictamente pedagógicas lo era sobre supuestos ideológicos) carecían de una depurada identidad epistemológica. Convencerle de que su actividad obedecía a supuestos igualmente científicos, identificando éstos con el aprendizaje de técnicas, no fue una tarea especialmente laboriosa, como habrá ocasión de demostrar más adelante. Un peculiar concepto de ciencia pasó a utilizarse como base de la racionalización del conocimiento tradicional de las prácticas de enseñanza poseído hasta entonces por los maestros; peculiar, porque no se trataba propiamente de la adopción de principios teóricos, sino del sometimiento a principios regulares de procedimientos técnicos, lo que conformó la reducción del currículo a una función instrumental.

Buena muestra del instrumentalismo dominante en la concepción curricular incorporada en la ley es el modo en que Del Río y Artigot (1970)⁽³⁾ definían la programación: «proyecto de actividades a realizar con los alumnos para la consecución de unos determinados objetivos». No se cuestionaba cuáles pudieran ser esos objetivos; se trataba de realizar actividades que permitieran alcanzarlos, y era el proyecto de tales actividades lo que constituía la programación. El currículo se «tecnifica» convirtiéndose en el medio para alcanzar objetivos del modo más eficaz. No es procedente que el maestro formule la pregunta sobre qué objetivos y por qué éstos; se da por supuesto que instancias especializadas se han ocupado de esa tarea experta. El profesor se ve desprovisto de su legitimidad tradicional para determinar el qué y el para qué, limitándose al cómo. Los objetivos, según se dice más adelante en el mismo artículo, «deben ser señalados por los especialistas», entre los que habrá que contar con «algún especialista en ciencias de la Educación o en Psicología Educativa que aporte la normativa propia de estas ciencias (fines de la educación, leyes del aprendizaje, etapas de maduración, técnicas de estudio y trabajo intelectual, hábitos rentables de trabajo y comportamiento, etc.)».

Las principales modificaciones que la racionalidad tecnocrática impuso al currículo se basaban, en definitiva, en supuestos de psicologización del aprendizaje y de tecnificación de la enseñanza, que podrían presentarse esquematizados bajo los siguientes asertos: 1) el aprendizaje, al remitirse a factores psíquicos, es un asunto de interés exclusivamente psicológico, esto es, propio para ser abordado por especialistas; 2) la psicología, como ciencia del comportamiento, será la base de todos aquellos cambios de conducta que se estimen deseables para los sujetos del aprendizaje escolar; 3) el aprendizaje se considera cumplido en la medida en que encuentre reflejo en cambios conductuales; 4) los métodos que aplicar para la modificación conductual se determinan por el criterio de la conducta mostrada con anterioridad a la situación de aprendizaje; 5) la enseñanza es la causa de los aprendizajes; 6) la enseñanza es un proceso de carácter técnico que requiere el máximo grado de planificación previa; 7) el profesor se siente res-

(3) Del Río y Artigot, «La dinámica de la programación en una institución de Educación General Básica», *Bordón*, 174-5, pp. 305-313.

ponsable de los aprendizajes de los alumnos sólo en tanto que es mediador del proceso, lo que significa que las decisiones previas sobre los contenidos de la enseñanza y la valoración final del proceso global incumben a otros especialistas; 8) el buen hacer del profesional de la enseñanza consiste en combinar adecuadamente los diferentes «materiales» que tiene asignados de partida con el fin de obtener el producto deseado y predefinido, etc.

La revisión de los principios tradicionales del currículo había comenzado propiamente hacia 1958, conducida por el CEDODEP, que se creó ese mismo año (4). Basta con revisar las actuaciones del organismo en los múltiples frentes que fue abriendo o, simplemente, los índices de la revista *Vida Escolar*, editada por el mismo y distribuida gratuitamente a todas las escuelas, para comprobar la cantidad de aspectos curriculares (erróneamente atribuidos con posterioridad a la Ley Villar) que progresivamente iban siendo introducidos y en los que los maestros se socializaban siguiendo el mismo ritmo: racionalización de las actividades escolares (Maillo, 1963), eficiencia de la escuela (Maillo, 1963), fichas para la enseñanza individualizada (Bayón, 1964), fracaso escolar (Vara, 1964), orientación escolar y profesional (Lavara, 1965), teoría de conjuntos (Viedma, 1966), evaluación del rendimiento (Arroyo, 1966), trabajo por equipos (Buj Gimeno, 1966), agrupamientos de los alumnos (Moreno, 1967), racionalización cronológica del trabajo escolar (Pulpillo, 1968), relaciones humanas en la empresa educativa (Varela, 1969), etc.

Un elemento que jugó un papel muy relevante en esa especial socialización de los profesores en las nuevas prácticas fue el de la nueva función atribuida a los libros de texto y, más particularmente, una modalidad que se estrenaba: las guías del profesor. El paso de los anteriores «solucionarios» a las guías didácticas comportaba que en esta nueva fase la editorial sugería a los profesores qué y cuándo enseñar, pero también cómo hacerlo, puesto que incorporaban propuestas metodológicas, qué y cómo evaluar, los recursos que utilizar, etc. La conciencia técnica del profesor se veía así incrementada en la misma medida en que disminuía la apreciación de su capacidad para tomar decisiones significativas; su autonomía se limitaba a optar por una u otra de las líneas editoriales (5).

La ley tenía, por tanto, el terreno bien abonado para otorgar el espaldarazo a la nueva concepción curricular. La culminación del proceso llegó de la mano del concepto de «objetivos» y del de «programación». Juntar ambos parecía inevitable y fue su fusión lo que caracterizaría definitivamente el nuevo currículo. La programación por objetivos, en efecto, desbordaba con mucho la importancia curricular de los contenidos de la enseñanza, desplazando el énfasis hacia una ac-

(4) La fecha coincide curiosamente (?) con la del Plan de Estabilización que dio fin a la etapa autárquica, iniciando el proceso de recuperación de la economía española conducida vertiginosamente por mano de los tecnócratas.

(5) En relación con la definición, previa a la ley, de las «guías didácticas» puede verse el artículo de Arturo de la Orden, «Función y características de las guías didácticas», en CEDODEP, *Centros de colaboración, promociones y manuales escolares*. Madrid, MEC, 1968, pp. 335-338.

ción técnica de ajuste de contenidos, métodos y evaluación a conductas predefinidas por expertos y, por tanto, científicamente determinadas.

En 1968 Arturo de la Orden, en una publicación del CEDODEP (6), decía: «... los cuestionarios, aunque necesarios para la organización del contenido de la enseñanza, no son suficientes. Hay que concretarlos en metas cuya consecución pueda ser objetivamente comprobada.» El autor había señalado poco antes en el mismo texto que «el programa no puede indentificarse con los objetivos de la educación, sino que, precisamente, se traza y concibe en función de tales objetivos, para garantizar su cumplimiento». Es este énfasis final, «para garantizar su cumplimiento», lo que nos interesa destacar, porque la expresión revela acertadamente el instrumentalismo curricular. Más adelante utilizaba una caracterización convencional del currículo para definir el «programa escolar»: «conjunto organizado de todas las actividades y experiencias que los alumnos hayan de realizar bajo la directa jurisdicción de la escuela», definición que se corresponde con precisión con la que había sido propuesta por Johnson, en 1968 para el término currículum (7). Esta sinonimia entre «programa» y «currículo» ponía de manifiesto el reduccionismo con el que se concebía el término, pero sobre todo ilustra la lógica de medios que a partir de entonces presidiría la relación didáctica.

El paso siguiente consistió en la identificación de las fases de elaboración de un programa con las de la programación: establecimiento de objetivos; determinación de actividades, recursos y material didáctico necesario; calendario/horario y sistema de evaluación. El proceso de reducción del currículo a la programación determinada por objetivos conductuales se había cumplido: «Existen muchas formas de presentar los objetivos, pero todas deben indicar la forma en que deseamos modificar el pensamiento, el sentimiento y la acción o comportamiento de los alumnos con relación a una determinada materia o área de experiencia (de la Orden, *op. cit.*). Los objetivos de cada curso se identificaban, además, con los niveles; con lo que se convertían en el criterio para la promoción. La programación didáctica actuaba, así, como un dispositivo de poder que transformaba la relación instructiva y la de los sujetos, tanto personales como epistémicos.

La programación por objetivos propiamente dicha no sería abordada con mayor rigor hasta el mismo año de 1970, cuando Ángeles Galino (8) escribía su artículo «Concepto actual de programación». Debe destacarse la importancia que todo este número de la *Revista*, en su conjunto, tuvo en su momento; dadas las

(6) De la Orden, A., «Programas, niveles y trabajo escolar», en CEDODEP, *Niveles, Cuestionarios y Programas escolares*. Madrid, MEC, 1968, pp. 123-127.

(7) «El currículum consiste en la suma de las experiencias que los alumnos realizan mientras trabajan bajo la supervisión de la escuela» (p. 11), en Johnson, H. T., *Currículum y educación*. Barcelona, Paidós, 1982. La primera edición en lengua inglesa apareció en 1968 bajo el título *Foundations of Curriculum*, publicada por Ch. Merrill Pub. Co., Columbus (Ohio).

(8) Galino, A., «Concepto actual de programación». *Revista de Educación*, 207-208, enero-abril de 1970.

fechas en las que vio la luz y el respaldo institucional de la publicación, supuso el reconocimiento oficial de las líneas adoptadas por el Ministerio previamente a la aprobación de la ley. Junto al artículo señalado, la *Revista* contenía otros sobre «Elaboración y revisión de planes y programas» (por el Gabinete de Evaluación, Métodos y Medios Audiovisuales), «Taxonomía de los objetivos de la educación» (V. García Hoz), «Condiciones para un buen programa» (A. Oliveros), «Aspectos fundamentales de los planes y programas de estudios en la Educación General Básica» (R. Medina), etc. El artículo de Galino puede considerarse como el primero en el que explícitamente (aunque sin citar la fuente original) se adopta el esquema tyleriano de currículo. Se escribió, según se reconoce explícitamente, en respuesta a «la necesidad de iniciar una etapa a la que corresponde elaborar una teoría del programa racional y experimentalmente justificable» (p. 8). La programación, al decir de Galino, «constituye un proceso que coordina fines y medios. Es el núcleo central de la estrategia cualitativa e interna de la planificación». Un párrafo de ese mismo trabajo resulta especialmente significativo desde el punto de vista de la concepción curricular:

«En este marco, la escuela tendrá que asumir en gran parte una función ordenadora, organizadora y sistematizadora de todos los influjos culturales que inciden sobre los educandos. De ahí se deduce que el contenido de los conocimientos no puede ser la primera preocupación de la programación, sino la organización del modo de su adquisición y su utilización, haciendo uso de la compleja variedad de modos de expresión, sistemas de comunicación y de lenguaje» (p. 9).

En el mes de marzo de 1970, poco antes de la aprobación de la ley, Rogelio Medina Rubio (9), a la sazón Director del CEDODEP, sintetizaba una propuesta de este organismo para el currículo de la Educación General Básica, que sería la que con escasísimas modificaciones se adoptara. Completada la construcción de la nueva lógica curricular, aun antes de que los nuevos currícula fueran elaborados, la ley no tenía sino que sentar las bases políticas para hacer posibles las prescripciones basadas en esa misma lógica.

III. EL CURRÍCULO DE LA LEY

El *Libro Blanco* de la Educación, publicado en 1969, supuso ciertamente un aldabonazo social por la crudeza de las críticas que contenía hacia la situación educativa del país o, en otra fácil lectura, hacia lo que el «régimen» había venido consintiendo. Era, sin duda, una apuesta muy fuerte de una fracción gubernamental que buscaba asentar su hegemonía por diversos medios, entre ellos, el intento de aproximación a una sensibilidad social naciente que veía en lo académico una vía para consolidar el bienestar emergente de la clase media urbana. El *Libro Blanco* ya contenía algunas críticas a los Planes de Estudio y los Programas vigentes: «... el intelectualismo que padecen la doctrina y la práctica educativas ha reducido el contenido a las actividades de instrucción y ha limitado el ám-

(9) Medina Rubio, R., «La programación de estudios en el nivel de Educación General Básica». *Vida Escolar*, 117, pp. 2-8.

bito del Plan de Estudios a la relación de asignaturas cursadas en los establecimientos docentes» (p. 46). Tras un breve repaso al Plan del 45, a los Cuestionarios del 53 y el 65, a los métodos y a la formación y selección de los maestros, finaliza el Libro ofreciendo «indicadores para una evaluación del rendimiento del nivel primario»: «porcentaje de alumnos que terminan la escolaridad obligatoria, nivel de preparación de los maestros, calidad de los planes y programas de estudio, de los métodos y técnicas de enseñanza y de los textos y material didácticos» (p. 57). En tales indicadores pueden ya leerse los principales ámbitos de la reforma curricular emprendida poco después por la ley.

Pese al diagnóstico realizado, o quizá precisamente porque éste ya se había hecho, las referencias curriculares contenidas en la Ley General de Educación son más bien escasas; las partes que en ella se dedican al período de escolaridad primaria son igualmente breves. La significación de la Ley estribaba, de hecho, más en su reestructuración del conjunto del sistema educativo que en la novedad de sus contribuciones de carácter estrictamente curricular. Para aproximarnos a éstas debemos remitirnos a algunos de los supuestos explícitos que enmarcan la ley y que vienen contenidos en su preámbulo. Allí se habla de «democratizar la enseñanza»; se reconoce que «es evidente que en materia de educación los preceptos legales carecen en muchos aspectos de suficiente potencia conformadora si no van acompañados de un consenso social», que «la ley contiene en sí misma los necesarios mecanismos de autocorrección y de flexibilidad, a fin de que (...) no haya hipótesis pedagógica que se rechace, sino después de ensayada», de «huir de todo uniformismo», «autonomía de centros», «formación y perfeccionamiento continuado del profesorado», etc. En definitiva, afirmaciones, todas, para las que se toman como punto de partida las críticas recogidas en el Libro Blanco.

Las alusiones curriculares de la ley constituyen más bien un discurso ideológico que apunta a las grandes metas reasignadas por ella al conjunto del sistema educativo y a su misión en la más amplia transformación social. Forma parte de ese discurso ideológico, por ejemplo, la declaración según la cual «la nueva Ley General de Educación señala el punto de partida para una renovación profunda del sistema educativo nacional y constituye el marco de referencia y el cauce de un proceso cuyo objetivo fundamental es proporcionar más y mejor educación a todos los españoles a través de la expansión y democratización de la enseñanza». Pero, como en todo discurso ideológico, a través de él se encubren otros propósitos. Lo que en este caso se mantiene oculto tras esa declaración es que un sector de los implicados en el Gobierno, aspirante a la hegemonía, sentía la necesidad acuciante de presentar una nueva imagen, más «moderna», ante el conjunto de las naciones desarrolladas, a la vez que buscaba con ello adaptar el sistema para hacer frente a la imperiosa recualificación del sector laboral.

La opción curricular adoptada por la ley resultaba adecuada para tales propósitos, pero el propio discurso ideológico y algunos de los aspectos hacia los que apuntaba su desarrollo, a través de las Nuevas Orientaciones, podían enfrentar abiertamente tales objetivos. La «fidelidad de la enseñanza al progreso continuo de la ciencia», por ejemplo, era un modo de situarse frente a la práctica domi-

nante hasta ese momento, que había ignorado tales aspectos obsesionada, como estaba, por la socialización política y la moralización; la «innovación» quedaba en este caso matizada (predeterminada) desde las prácticas que inhibían toda posibilidad de que el currículum se desarrollara en esa dirección. No hacerlo así hubiera supuesto negar, de hecho, la opción curricular adoptada.

A pesar de su modo evasivo, la literalidad del texto legal recalca una y otra vez en ámbitos curriculares. Desde esa perspectiva curricular cobra especial relevancia el párrafo que, por parecer especialmente significativo, se transcribe a continuación:

«Para intensificar la eficacia del sistema educativo, la presente Ley atiende a la revisión del contenido de la educación, orientándolo más hacia los aspectos formativos y al adiestramiento del alumno para aprender por sí mismo que a la erudición memorística, a establecer una adecuación más estrecha entre las materias de los planes de estudio y las exigencias que plantea el mundo moderno; evitando, al propio tiempo, la ampliación creciente de los programas y previendo la introducción ponderada de nuevos métodos y técnicas de enseñanza, la cuidadosa evaluación del rendimiento escolar o la creación de servicios de orientación educativa y profesional y la racionalización de múltiples aspectos del proceso educativo, que evitará la subordinación del mismo al éxito en los exámenes.»

Apenas pocas líneas después del párrafo citado, el mismo preámbulo de la ley ofrece otra de las claves del desarrollo curricular que contribuiría a materializarla en los niveles básicos del sistema:

«El funcionamiento jurídico que la Ley presenta estará supeditado en todo momento a los imperativos de la técnica pedagógica y, por eso, los márgenes y elasticidades que en ella se contienen no deben verse como deficiencias de lo que debe ser una norma, sino, por el contrario, como requisitos positivos y esperanzadores para que pueda regularse una materia tan delicada como es la educación.»

Los dos párrafos anteriores resumen las principales ideas con las que la ley pretende abordar el cambio cualitativo del currículum: eficacia, revisión de los contenidos, introducción de nuevos métodos y técnicas de enseñanza, evaluación del rendimiento, racionalización y técnica pedagógica. Hay que hacer notar que, ya desde el enunciado de los indicadores de rendimiento en el Libro Blanco y de los supuestos contenidos en el preámbulo de la ley, se aprecian ostensiblemente las notas distintivas de la nueva etapa curricular que ahora se inicia.

De la Educación General Básica, específicamente, se ocupan los artículos 15 al 20 de la ley, ambos inclusive. El primero de ellos prescribe la globalización de las enseñanzas para la primera etapa y su «moderada diversificación» para la segunda. El artículo 16 destaca la orientación de la EGB hacia «la adquisición, desarrollo y utilización funcional de los hábitos y de las técnicas instrumentales de aprendizaje, al ejercicio de las capacidades de imaginación, observación y reflexión». El 17 establece las áreas de actividad educativa y, lo que es más importante, decreta que «los programas y orientaciones pedagógicos serán establecidos por el Ministerio de Educación y Ciencia con la flexibilidad suficiente para su adaptación a las diferentes zonas geográficas y serán matizados de acuerdo con el sexo». El artículo 18 se dedica a los métodos didácticos, de los que se dice:

«habrán de fomentar la originalidad y creatividad de los escolares, así como el desarrollo de aptitudes y hábitos de cooperación, mediante el trabajo en equipo de profesores y alumnos.» El artículo 19 se refiere a la valoración de los aprendizajes, la promoción y la recuperación. El 20, al título o certificación final del período básico.

No son éstos los únicos artículos de la ley en los que puede rastrearse la concepción curricular que desde la misma se imponía. En el título dedicado a los centros docentes, el artículo 56.1 establece: «Dentro de lo dispuesto en la presente ley y en las normas que la desarrollen, los centros docentes gozarán de la autonomía necesaria para establecer materias y actividades optativas, adaptar los programas a las características y necesidades del medio en el que están emplazados, ensayar y adoptar nuevos métodos de enseñanza y establecer sistemas peculiares de gobierno y administración.» El artículo 109, correspondiente al título dedicado al profesorado, asigna a los profesores de EGB la competencia de «adaptar a las condiciones peculiares de su clase el desarrollo de los programas escolares y utilizar los métodos que consideren más útiles y aceptables para sus alumnos, así como los textos y el material de enseñanza, dentro de las normas generales dictadas por el Ministerio de Educación y Ciencia» (apartado 2).

Esas normas, que comenzaron a dictarse de manera inmediata a la aprobación de la ley, se inauguraban con el Decreto 2480/1970, de 22 de agosto, sobre ordenación del curso en el año 1970-1971. En él se establece que «inmediatamente se publicarán orientaciones pedagógicas y metodológicas correspondientes a la Educación General Básica, de acuerdo con la nueva ley, con el fin de iniciar la renovación de los contenidos y, muy particularmente, de los métodos de formación, confiando a los centros la conveniente y progresiva autonomía para adaptarla a sus necesidades peculiares». En el mismo Decreto se prorroga, sólo para ese curso, la autorización de los libros de texto vigentes, añadiendo que «a lo largo de la aplicación de la reforma, y tan pronto como sea posible, se sustituirán gradualmente los libros de texto por libros de consulta de cada alumno y por los de las bibliotecas de los centros» (art. 2.º 2).

El mayor número de referencias curriculares estrictas, derivadas de la aplicación de la ley, se encuentra en las disposiciones complementarias que siguieron a su aprobación. Casi todas ellas hacían mención directa de alguno de los supuestos o de los indicadores referidos con anterioridad; lo que prueba que su formulación no había sido exclusivamente retórica, sino que obedecía a un claro propósito de afectar tales ámbitos. Por ejemplo, una Orden de 16 de noviembre de 1970 regulaba la evaluación continua del rendimiento educativo de los alumnos. Con todo, el documento más importante que recogía la nueva alternativa curricular se desarrolló como consecuencia de la aplicación de otra Orden, de 2 de diciembre de 1970, por la que se aprobaban las orientaciones pedagógicas para la Educación General Básica.

En el número 207-208 de la *Revista de Educación* (correspondiente a los meses de enero a abril de 1970) se da cuenta del trabajo realizado por la Comisión Ministerial de Planes y Programas de Estudio y Evaluación, constituida en noviembre de 1968. En ella se presentaron, con relación a la educación general básica

(todavía con minúscula), unas «bases para el proyecto experimental de la primera etapa de la Educación General Básica» que contenían los puntos siguientes: *I.* Nueva orientación de los programas de Educación General Básica; *II.* Objetivos generales; *III.* Tipos de actividades por áreas de expresión; *IV.* Áreas de experiencia; *V.* Definición de niveles mediante estructuración de los objetivos de las diversas áreas; *VI.* Principios y normas de evaluación; *VII.* Organización y temporalización del trabajo escolar; *VIII.* Ejemplo de unidades semanales; *IX.* Selección bibliográfica. Puede comprobarse la puntual correspondencia entre la estructura adoptada para la presentación de las Nuevas Orientaciones Pedagógicas de diciembre de 1970 que desarrollaban el currículo de la ley y los apartados de la Comisión.

En la Introducción a las Nuevas Orientaciones se enuncian las que se pretendía consagrar como las «innovaciones más importantes de la reforma educativa»: educación personalizada, programación del currículum en torno a áreas de expresión y experiencia, fidelidad de la enseñanza al progreso continuo de la ciencia, innovación didáctica, conocimiento práctico y efectivo del medio ambiente, orientación y tutoría permanente, evaluación continua, coordinación del profesorado, creación de un estilo propio de cada centro y reorientación permanente del sistema y de los centros educativos. Si el currículo es siempre un espacio de contradicciones, el de la Ley del 1970 las manifestaba de forma especialmente transparente. Encubierto bajo un aspecto de coherencia epistemológica o, si se prefiere, de una lógica a la que no se da nombre, su carácter tecnocrático lo hacía compatible con la nueva lógica de la dominación emprendida bajo el pretexto de la modernización social. La mentalidad profesional que se fue consolidando a partir de su generalización resultaba, asimismo, contradictoria, como reflejó de manera evidente la configuración posterior de las prácticas y el modo en que los profesores conformarían su actividad profesional, pretendiendo seguir puntualmente los dictados de una ley en la que se quiso creer desde el principio.

La propia redacción de las Nuevas Orientaciones revelaba ya algunas de esas contradicciones; en su misma introducción pueden leerse, respecto a la nueva concepción curricular adoptada, declaraciones de principios tales como la siguiente:

«La eficacia del proceso educativo y la mejora cualitativa de su rendimiento están condicionadas principalmente por el contenido de los planes de estudio, por la introducción de nuevos métodos y modernos medios de enseñanza y, sobre todo, por la eficiencia del profesorado en un clima de creación, iniciativa y entusiasmo. (...) Ahora bien, los cambios y transformaciones que se introducen en los contenidos, en la metodología y en las actividades, no son normas que deban seguirse imperativamente, sino que son más bien directrices y sugerencias para la acción y la experimentación. (...) Su finalidad no es otra que la de ofrecer a los educadores un material de trabajo dentro de una línea indicativa de acción.»

Es muy importante notar cómo, bajo la apariencia de optatividad máxima y de autonomía profesional y de gestión de los centros, se introduce un procedi-

miento de control al que los profesores y la propia sociedad resultan especialmente vulnerables, porque les era desconocido hasta entonces. Acostumbrados al ejercicio del control abierto que se había venido practicando desde el principio del franquismo, de carácter especialmente ideológico, su desaparición se contempla con cierta ingenuidad al suponer que no resulta reemplazado. Lo que, por el contrario, ocurre es que los mecanismos de control quedan incorporados en los mismos procesos y estos nuevos procesos son los que inaugura la, a su vez, nueva concepción curricular. A este respecto, resulta significativo el cambio aparente planteado en las funciones de la Inspección. Su dependencia pasa a ser más de carácter técnico y administrativo que político y, en consecuencia, los argumentos con los que avalan sus intervenciones ante los profesores adoptan la forma de asesoría experta propiciada por el sistema para el mejor funcionamiento del aparato escolar. El funcionamiento de los centros y las actuaciones de los profesores pasaron a ser enjuiciados desde exigencias basadas en los supuestos ideológicos de una falsa profesionalidad, acentuándose progresivamente su descualificación laboral; el ejercicio explícito del control por parte de la Inspección se diluye en el de los procedimientos utilizados para la programación de las actividades escolares. Contrástese el énfasis del párrafo anteriormente citado, en el que las normas no eran imperativas, sino directrices y sugerencias, con las siguientes afirmaciones que, en el texto original, se presentan escasas líneas después:

«Seguidamente señala el documento los niveles de contenido para todo el proceso de la Educación General Básica. El qué se debe señalar viene formulado en objetivos específicos o metas concretas que se han de ir alcanzando gradualmente. Aquí estos objetivos específicos son a la vez meta y medio para alcanzar otros, dentro de una progresión de secuencias de pequeñas unidades insertas en las distintas áreas. (...) La formulación de los niveles en términos de objetivos operacionales responde al deseo de que los profesores puedan evaluar, controlar y revisar las distintas unidades formadas por uno o más de dichos objetivos. Así, dichas unidades, las más de las veces, conducen a comportamientos que pueden ser observados, y, por tanto, evaluados.»

En la Introducción a las Nuevas Orientaciones se apuntaba que «el hecho de que figuren ocho niveles no quiere decir que el nivel sea sinónimo de curso —lo cual no tendría sentido en un sistema de progresión y promoción continuas—. Muy al contrario, superado un nivel en un área determinada, debe pasarse al siguiente, de acuerdo con el ritmo individual de progreso». Es evidente que tal paso nunca llegó a darse. El número de alumnos por aula, las formas tradicionales de la enseñanza, la peculiar interpretación de la evaluación continua, la misma estructura organizativa de los centros impedían, de hecho, que tal cambio pudiera tener lugar. Ello no significaba que se renunciara simplemente al cambio. Lo que ocurrió fue que tales disposiciones se sometieron a un proceso de reacomodación por el que se utilizaron los mismos conceptos para nombrar «prácticas y procedimientos» que nada tenían que ver con la concepción original. En determinadas ocasiones tales cambios fueron reabsorbidos por las instancias administrativas que los regularon y sancionaron; tal fue el caso de la promoción. En otras, se siguió viviendo el espejismo de estar innovando realmente las prácticas; por ejemplo, en la multiplicación de los exámenes, a la que se redujo

el principio de la evaluación continua, o bien su opuesto, la desaparición de cualquier procedimiento formalizado de verificación de los aprendizajes.

La explicación de por qué, pese al tan aireado fracaso de la ley, los profesores siguen todavía en el presente conduciéndose de acuerdo con pautas que entonces se inauguraban se encuentra, precisamente, en la sutileza del mecanismo de control técnico incorporado en las disposiciones que establecieron el nuevo currículo. Frente a otras prescripciones curriculares, dictadas con posterioridad a los setenta (particularmente los Programas Renovados del 81 y, por lo que se puede ya apreciar, los nuevos Diseños Curriculares), las Nuevas Orientaciones parecían permitir a los profesores más posibilidades para «pensar la enseñanza». Ciertamente debían formular sus objetivos de modo operativo, pero al menos eran ellos quienes debían hacer el esfuerzo de la definición de esos objetivos y de su formulación. En realidad, aquel mecanismo resultaba más peligroso porque el control sobre el diseño de los currícula quedaba incorporado en el proceso mismo de su elaboración.

El profesor tenía autonomía para seleccionar los contenidos dentro de las grandes áreas predefinidas de expresión o experiencias, pero, en cualquier caso, a lo que no tenía opción era a expresarlos de otro modo que no fuera ajustarlos al logro de objetivos operacionales cuyo control resultaba imperativo. El problema con los objetivos no es sólo que fragmenten el conocimiento, sino que deben formularse por referencia a conductas observables que serán sometidas a evaluación para verificar su modificación. La atención de los profesores se desplaza, así, desde el conocimiento (sus objetos, el proceso de su creación individual y colectiva) hacia las conductas externas que supuestamente lo manifiestan.

El juicio sobre los logros de los alumnos se convierte en una valoración sobre la eficacia del profesor en conseguir cambios perceptibles en ellos; el profesor resulta juzgado en cada una de sus actuaciones, en cada uno de sus alumnos, en el modo en que diseñe cuáles van a ser los medios puestos en juego por él para la obtención de los resultados máximos. «A consecuencia de la racionalización del proceso de trabajo, las propiedades y las peculiaridades humanas del trabajador se presentan cada vez más *como meras fuentes de error* respecto del funcionamiento racional y previamente calculado de esas leyes parciales abstractas» (10). Es inevitable que la quiebra actual del modelo de objetivo venga acompañada por una profunda crisis de identidad profesional en los profesores, como es inevitable que despierte todas sus suspicacias respecto a los procedimientos de control que ahora habrán de ser puestos en juego, una vez debilitados los de carácter interno, agazapados en el proceso mismo.

El cambio en las agencias y de los agentes tradicionales del control generó otro fenómeno desconocido hasta entonces y cuyos efectos son todavía hoy manifiestos. Se trata del incremento de las regulaciones administrativas sobre el

(10) Lukacs, G., *Historia y consciencia de clase*. Barcelona, Grijalbo, 1975 (subrayado en el original).

currículo. El asunto ha sido tratado explícitamente incluso por Habermas (11), quien a propósito señala que «el coste de esta regulación es la incorporación a los contenidos curriculares tradicionales, que se entendían de carácter universal, de otros procedentes de tradiciones culturales diversas». Los contenidos, hasta entonces autolegitimados por la tradición, necesitan ahora de otras justificaciones al ser asumidos administrativamente, lo que provoca «disonancias cognitivas entre las imágenes del mundo tradicionalistas, en proceso de disolución, y los imperativos del sistema de la ciencia que, por la vía de una escolarización formal y universal, se vuelven obligatorios y cuajan, dentro de una suerte de conciencia común positivista, en un síndrome de conducta operante» (Habermas, *op. cit.*, p. 101)

Si alguna connotación inmediata tiene el currículo de la ley entre quienes vivieron profesionalmente aquellos años es la de programación por objetivos. Otros términos se impusieron también a lo largo de aquellos años y en el mismo contexto: enseñanza personalizada, trabajo por equipos, matemáticas «moderna» o de conjuntos, evaluación continua, medios audiovisuales, etc., pero, de todos ellos, fueron los objetivos los que más impacto causaron en los enseñantes y los que han dejado una huella más perdurable. Curiosamente, el propio término «currículum», incorporado también durante la misma época, no llegó a popularizarse entre el profesorado hasta casi veinte años más tarde.

Habría que preguntarse especialmente por la significación de estos pequeños datos a la hora de plantearnos una revisión de las auténticas reformas curriculares inducidas por la Ley General de Educación. Se podría, claro está, recurrir a la erudición de los artículos especializados publicados durante aquellos años con el fin de rastrear los análisis que merecieron las innovaciones que la ley proponía, pero probablemente resulte más significativo conocer cuál era el estado de la cuestión antes de las nuevas incorporaciones teóricas al discurso curricular, las modificaciones que éste indujo en las prácticas y los elementos residuales de las mismas que permanecen plenamente vigentes en el presente. De igual manera cabría recurrir a los artículos que se vienen publicando durante estos meses con objeto de considerar el discurso curricular generado por los planteamientos de la actual reforma educativa, porque los supuestos tecnoburocráticos cristalizados en la perspectiva teórica dominante que alienta en los nuevos currícula, así como la rigidez del marco institucional, inducen a sospechar de éstos que puedan acabar convertidos en una mera versión mejorada de las prácticas curriculares de los setenta.

(11) Habermas, J., *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*. Buenos Aires, Amorrortu, p. 93.

E S T U D I O S

LA LEY VILLAR Y LA FORMACIÓN DEL PROFESORADO

RAMÓN NAVARRO SANDALINAS (*)

«Probablemente el problema crucial y más difícil para asegurar el éxito de las innovaciones sea el reentrenamiento y formación del profesorado para su adaptación a los nuevos métodos. En el mejor de los casos, esto requiere un esfuerzo largo y paciente y una gran imaginación.

Para el logro de los objetivos que propugna la reforma es de vital importancia contar con la adhesión y colaboración de los educadores.

Para que los profesores puedan ser eficaces, deben comprender, primero, la necesidad y la racionalización del cambio, y además, deben recibir una guía completa y apoyo para conseguir métodos pedagógicos más eficaces.»

Informe final del Comité de Cooperación Internacional para la reforma de la educación en España. 1969.

UN TESTIMONIO

Quien esto suscribe empezó en un colegio público de Barcelona en enero de 1971, esto es, en el año escolar en el que se implantaban los cuatro primeros cursos de la nueva y flamante *Educación General Básica* ¿En qué consistía aquello?

En septiembre, todo maestro nacional (ahora, profesor de EGB) recibió del Ministerio un librito azul que lo explicaba. Como un servidor llegó tarde al reparto y no había más libros azules, fue a una librería y gastó una pequeña parte del sueldo que aún no había cobrado para comprarlo y enterarse de las novedades. Y la verdad es que novedades no faltaban.

Al abrir el libro, uno se encontraba con una historia bastante puesta al día, lejos de aquellas visiones sectarias de la posguerra; unas Ciencias Naturales también puestas al día, con la entrada de la Astronomía, de Darwin, etc., pero sin la inclusión de temas relacionados con la sexualidad, por ejemplo. La nueva Geografía pretendía ir mucho más allá de la mera y clásica memorización de acci-

(*) Maestro de escuela pública. Doctor en Pedagogía.

dentes físicos y políticos, y en ella se daba cabida a la climatología, la demografía, la economía... En otras materias aparecía una auténtica revolución implantada por Decreto de la noche a la mañana: una «Matemática moderna», solamente estudiada por los nuevos maestros del Plan de 1967 (es decir, una ridícula minoría) y una «Gramática estructural», no estudiada por nadie.

La lista de novedades iba mucho más allá:

- Una nueva área de «Expresión Dinámica» para el desarrollo de la percepción, la atención, la curiosidad, la sensibilidad, la espontaneidad, la expresividad, la naturalidad y la creatividad. Incluía el aprendizaje de voces e instrumentos; la capacidad para componer, interpretar e improvisar; la introducción de la música «clásica», con indicación, todo ello, de los sistemas Ward, Orff y Kodaly (1).
- Una nueva área de «Formación Pretecnológica», que incluía el montaje y el desmontaje de electrodomésticos; el tornado y el roscado de madera, el repujado en cuero y láminas metálicas, el grabado con gubias, la iniciación al pirograbado y al esmalte, etc.
- Una segunda etapa, con profesorado especializado por áreas, algunas de ellas, enormemente reformadas y otras, recién creadas.
- El trabajo del alumno sería «individualizado», a base de un sistema de fichas que permitiría mantener el ritmo de trabajo personal de cada alumno; trabajo que sería autoevaluado, por si fuera poco.
- Una «evaluación continua», como superación de los exámenes tradicionales.
- Un trabajo escolar dividido en personal, de pequeño grupo y de gran grupo.
- La formación de «departamentos» en las escuelas, de «equipos docentes», como superación del trabajo aislado de cada maestro.
- La potenciación de la tutoría, como forma de atención personal al niño; la introducción del concepto de «orientación» escolar y profesional, que incluía el diagnóstico pedagógico, la formulación de consejos orientadores, etcétera.

Todo ello sucintamente expuesto, para no fatigar al lector.

Toda esa catarata de novedades suponía un modelo de trabajo escolar absolutamente nuevo, que mostraba un carácter de ruptura con lo anterior e implicaba una voluntad de actualización rotunda y profunda.

La pregunta encuentra ahora su lugar: ¿Cómo se formó al profesorado para que fuera capaz de poner en práctica semejante revolución del trabajo escolar, con unos mínimos de garantía de éxito? Y la respuesta adquiere un ca-

(1) Seguimos el «libro azul»: MEC. *EGB. Nueva orientación*. Madrid, 1970.

rácter trágico: No se le formó. No se le formó ni mucho ni poco. No se le formó en absoluto.

Como resultado aconteció una especie de «naufragio pedagógico» generalizado, que llegó a adquirir caracteres grotescos.

Tras leer el libro azul, el nuevo maestro dirigía sus ojos alternativamente a sus alumnos de segundo curso y al nuevo programa de Matemáticas. Según el programa, la multiplicación no se enseñaría en segundo, como antes, sino en cuarto. Pero mis alumnos ya sabían multiplicar. Aunque esto parezca anecdótico, es significativo de otras mil situaciones similares.

El Magisterio se quedó atónito ante aquellas gramáticas estructurales, las evaluaciones continuas, el trabajo con fichas, los consejos orientadores. Nadie entendía nada, nadie había oído hablar nunca de todo aquello, nadie veía que el MEC se comprometiera a enseñárselo..., y casi la mitad de los maestros ya estaba «aplicando» los cuatro primeros cursos de la «reforma». La sensación general no podía ser más desalentadora, más deprimente.

Y en el naufragio se oiría el inevitable «sálvese-el-que-pueda». Veamos la situación de forma algo pormenorizada.

Las nuevas «áreas», como la Pretecnología o la Expresión Dinámica, no pasaron del «libro azul». Sencillamente, el maestro no sabía qué hacer con esas áreas de nombre tan bello; y no se le comunicaba a quién acudir para que le enseñara.

La enseñanza de algunas áreas, como la Lengua extranjera, dependía de si en una escuela existía algún «especialista» que se autoproclamara capaz de impartirlas. Como nunca se regularizó el asunto de la plantilla de los centros de EGB, todo se basaba en la «especialización» autoatribuida o forzada, porque alguien debía ocupar la plaza en cuestión y debía enseñar esa materia. La Matemática «moderna» y la Gramática «estructural» dependían del libro de texto del alumno, en el que el profesor, antes que el alumno, aprendía algo de todo aquello.

Respecto al sistema de trabajo de los alumnos (individual, en pequeño grupo o en gran grupo), no pasó nunca del *BOE* y su reproducción, el libro azul, a materializarse en la realidad. Los centros de nueva construcción ni siquiera tenían en cuenta una distribución del espacio adecuada para ello. Parecía que el MEC daba marcha atrás en este tema, no fuera a ocurrir que el naufragio resultara en exceso irreparable. No volvió a hablarse de ello.

Y vinieron las «fichas». Ningún maestro y ningún alumno las olvidaría, porque la huella que dejaron es imposible de borrar. Para quien no tuviera la desgracia de conocer ese sistema, se lo explicamos: el alumno disponía de un libro de texto y de otro libro con las actividades que debía realizar; en muchos casos, éstas no eran sino preguntas directas sobre el libro de texto. La «autocorrección» consistía en un tercer libro en el que aparecían las respuestas correctas; muchas veces éstas consistían en la repetición literal del texto, con el que el alumno de-

bía comparar sus respuestas. En poco tiempo, las clases se convirtieron en un *pandemonium* de fichas, y en la desesperación de alumnos y maestros. Para salir de la ciénaga, vino el sentido común en ayuda de todos. Ese arma fue providencial en aquellos años, y la única además. De su uso vino el abandono por los maestros de semejante (y caro) método, y el alivio de todos. Las editoriales de textos escolares, a la vista de que los pedidos se reducían al libro de texto, terminaron por no imprimir los de fichas y los de autocorrección. El sistema cayó en el olvido y nunca se resucitó. El MEC jamás se preocupó de aquel sistema que él había creado. *Laus Deo*.

Otro tema clave, dentro del naufragio colectivo, fue el de la tan cacareada «evaluación continua». Como nunca se explicó en qué debía consistir, muchos maestros interpretaron simplemente que «los exámenes estaban prohibidos», sin que pudieran encontrar sistemas alternativos para evaluar. Otros, sencillamente, hicieron caso omiso del tema, lo cual vino a resultar, en la práctica, una de las soluciones menos traumatizantes para todos. El asunto estaba ligado a otros dos: la prohibición tajante de que un niño repitiera curso y la «recuperación», que seguiría el alumno con un fracaso escolar sobre sus espaldas (recuperación que, se suponía, se realizaría al curso siguiente, sin cambiar de grupo, a base de unas supuestas «fichas» individualizadas que nadie vio nunca). Como resultado, muchos niños iban arrastrando, curso tras curso, su fracaso escolar, agravado por la desesperación de unos maestros que ni podían hacer repetir curso ni sabían cómo «recuperarlos».

Esta rigidez y esta obsesión ministerial sobre la evaluación continua, la prohibición de repetir curso y la insistencia en unas «actividades de recuperación» jamás puestas en práctica, procedían de unos párrafos de los informes de la Comisión de expertos de la UNESCO, que asesoró al MEC *antes* (nunca durante ni después) de la puesta en práctica de la reforma:

«Los medios tradicionales de evaluación (exámenes finales, notas formales) son, en general, inadecuados para los nuevos objetivos y necesidades de la educación española. Estas formas de evaluación son, en gran parte, residuos de una filosofía elitista de la educación y de un enfoque educativo propio del sistema mandarín; ambos, conceptos fundamentalmente incompatibles con el moderno objetivo democrático de la educación que propugna ayudar a todos y cada uno de los ciudadanos a realizar plenamente su potencial personal, cualquiera que éste sea.

El Comité manifiesta enérgicamente y por unanimidad que los exámenes, tal como se han venido concibiendo y aplicando generalmente en el pasado, han constituido con frecuencia un factor decididamente antieducativo. En unión de unos programas y unos textos áridos y compartimentalizados, los exámenes han desviado las energías del profesorado y de los alumnos hacia la asimilación mecánica de datos (...), en vez de liberar y canalizar las capacidades y aptitudes personales del estudiante hacia la búsqueda del conocimiento y de la verdad, a pensar por sí mismo, a resolver problemas reales, a apreciar y disfrutar la cultura y la emoción del descubrimiento y la creatividad genuinos (...). El Comité comparte y apoya con toda energía la intención de los dirigentes de la educación española de abandonar lo antes posible el sistema de exámenes actual, basado en el dominio memorístico de datos, y proveer métodos de evaluación de los alumnos que esti-

mulen a profesores y estudiantes a encauzar todas las energías hacia los verdaderos objetivos de la educación.

(Este método) requiere un *sistema de registro acumulado* de evidencias y observaciones acerca de cada alumno (...). Los centros deben establecer registros cuidadosos y completos de cada alumno que reflejen el proceso de escolaridad» (2).

¿Qué hizo el MEC a partir de estos párrafos? Creó el «Registro Acumulativo del Alumno», el «ERPA»; prohibió los exámenes clásicos implantó (en el BOE) una «evaluación continua», y nada más. No ofreció a los maestros alternativas, caminos o guías para conseguir los muy bellos objetivos presentados en ese informe. El resultado formó parte no desdeñable del naufragio general de la reforma en las clases. Inevitablemente, el sentido común fue, con el tiempo, haciendo volver las aguas a unos cauces mejores o peores, pero siempre mejores que la simple ausencia de cauces.

Pasados unos años (¡qué años!), el trabajo escolar había desechado el sistema de fichas, se había olvidado la evaluación continua, y ni siquiera se había ensayado el método de pequeño grupo. Las áreas de Pretecnología y Expresión Dinámica habían quedado en las páginas de aquel libro azul. Eso sí, el fracaso escolar se agigantaba ante la prohibición de repetir curso y la falta de soluciones alternativas. Los alumnos llegaban a octavo repletos de productos cartesianos y proyecciones biunívocas, pero no sabían dividir; sus cabezas estaban repletas de morfermas, lexemas y semantemas, pero carecían de comprensión lectora. Años para el olvido.

LA HERENCIA QUE RECIBIÓ VILLAR

¿Cómo pudo llegarse a una situación tan deplorable? Villar siempre podrá decir que no le dieron el dinero suficiente para financiar un reciclaje del profesorado, general y de nivel aceptable. Pero ahí está solamente una parte (importante como pocas, sí) de la explicación. La otra parte tenía raíces más profundas, y deberemos acercarnos a la Historia para captarla en toda su extensión y profundidad. Villar y su equipo dieron espectaculares muestras de inmadurez en la aplicación de la reforma. Ni él ni cerebros como el de Díez Hochleitner (teóricamente, al menos, uno de los mejores especialistas de la UNESCO en materia de reformas educativas) tomaron conciencia de que el edificio educativo del país y, en concreto, su estado técnico-humano dejaban mucho que desear como resultado de treinta años de política educativa, que veremos. Y en aquel estado de cosas, pedirle a la clase educativa del país un salto adelante como el que exigía la Ley General de Educación era pedirle demasiado; en especial, si ese gran salto se le exigía sin medios y sin tiempo, sobre todo, sin tiempo. Los párrafos siguientes pretenden demostrar que la reforma Villar no naufragó solamente por

(2) Informe final del Comité de Cooperación Internacional para la reforma de la educación en España. Madrid, 1969, pp. 61-62.

falta de dinero. Se ha hablado poco de otros factores, como los técnicos e incluso los psicológicos, que tuvieron una importancia enorme.

Imaginemos el estado de ánimo de un maestro en los años de la Segunda República. En cuestión de meses, se ha elaborado un Plan de Construcciones Escolares que pretende no dejar un solo niño español sin un puesto escolar; se aprueban créditos estatales y municipales que suman 600 millones de pesetas, «que representaban no sólo el mayor esfuerzo económico realizado hasta esa fecha en educación en nuestro país, sino el mayor esfuerzo que en aquella época realizaba país alguno» (3). También en cuestión de pocos meses, el sueldo de entrada de un maestro nacional se ve aumentado en un 50 por 100, y el poder adquisitivo del maestro alcanza su cota máxima hasta el momento (4).

En pocos meses, hacen su aparición en el sistema escolar español el bilingüismo y el laicismo, elementos claves en cualquier política escolar digna de un país civilizado y multinacional. Poco más tarde, los estudios de Magisterio dan un salto adelante monumental: el Plan Profesional, al que se accede con el Bachillerato universitario y que consiste en tres años teóricos, un curso escolar completo de prácticas remuneradas y un sueldo, de entrada, como maestro nacional (sin necesidad de oposición) superior en un 30 por 100 al normal.

En la Universidad aparecen por vez primera dos secciones de Pedagogía en las Facultades de Filosofía y Letras, en Madrid y Barcelona. Los estudios de Pedagogía obtienen rango universitario. Aparece la licenciatura, que nunca tuvo el ramo pedagógico. Y ello, como resultado de una política educativa rápida, decidida; pero también como resultado natural del cuerpo pedagógico español, al que un régimen político daba los medios y el aliento, pero no la existencia, que ya tenía.

En Madrid, Lorenzo Luzuriaga había aglutinado desde los años veinte un grupo selecto en su *Revista de Pedagogía*, y crea una editorial, del mismo nombre, que traducirá toda la producción del movimiento de las «escuelas nuevas». En su catálogo figurarán Décroly, Freinet, Cousinet; no faltará uno solo de los nombres importantes de la época. Publicaría la producción autóctona, porque esa producción existía, aunque fuera cuantitativamente poco importante (como, por ejemplo, los ensayos de Martí Alpera o Anna Rubiés con el método de proyectos en los grupos escolares de Barcelona; lo cual nos lleva a otro «foco» de importancia).

La actuación de Prat de la Riba en la *Mancomunitat* (y antes en la Diputación de Barcelona) hará posible la *Escala de Mestres* de Bardina, un núcleo alternativo al anquilosado sistema oficial. También tendrán lugar, antes de la dictadura de Primo de Rivera, las primeras *Escoles d'Estiu* (Escuelas de Verano) para maestros, y se creará la revista pedagógica *Quaderns d'Estudi*. Joaquim Xirau es la cabeza rectora que hereda la tradición pedagógica catalana y, en los años republicanos,

(3) Pérez Galán, *La Enseñanza en la Segunda República*. Madrid, Edicusa, 1975, p. 46.

(4) Siempre que hagamos referencia a los sueldos del maestro nos remitimos a Navarro, R., *La Enseñanza Primaria durante el franquismo*. Barcelona, PPU, 1990.

dirigirá la recién nacida *Secció de Pedagogia* en la Universidad Autónoma de Barcelona. Esa sección y la recién creada Normal de la *Generalitat*, más los grupos escolares del *Patronat Escolar* de Barcelona, formarán un núcleo entusiasta muy interconectado: profesores universitarios darán clases en la Normal o dirigirán trabajos de investigación y experimentación en las escuelas del *Patronat*.

En materia de formación permanente del profesorado, tema que nunca merecería preocupaciones oficiales antes de 1931, aparecerán los «centros de colaboración» en todo el Estado y aquellas *Escoles d'Estiu* republicanas, a las que acudían mil maestros. La *Generalitat* ideó otro sistema, que luego quiso extender a todo el Estado Rodolfo Llopis, Director General de Enseñanza Primaria (y catedrático de la Normal): durante quince días, y con los gastos pagados, un maestro del lugar más arrinconado residía en la capital, mientras un alumno en prácticas del Plan Profesional lo sustituía; el maestro proponía un plan de trabajo y durante dos semanas consultaba bibliotecas, asistía a clases en la Normal o la Universidad, a conferencias, etc. (5).

Imaginemos, decíamos, el estado de ánimo de un maestro de aquellos años. El régimen republicano no creó a partir de la nada; ofreció las condiciones para que lo existente adquiriera la categoría oficial que merecía, puso medios y alentó. El resto lo puso el entusiasmo general despertado en la clase enseñante por esa política.

El panorama republicano no era idílico; quedaban aún muchas carencias en el sistema escolar español. Pero el panorama republicano era *prometedor*, despertaba esperanzas de cara al futuro. El cuerpo docente daba muestras de actividad muy hermosas; el tiempo, si se mantenían las condiciones, haría el resto. Parecía relegada al pasado aquella situación amorfa, aquel sistema educativo pobre de medios y de ánimos anterior a 1931.

Pero vino la guerra, y esa guerra tuvo un resultado, con unos vencedores y unos vencidos.

A la rápida reforma republicana se opondrá, desde el primer momento de la guerra, una contrarreforma: al laicismo seguirá la escuela confesional; al bilingüismo, la prohibición absoluta de las lenguas españolas no castellanas; al Plan de Construcciones Escolares seguirá una sequía escolar total durante más de veinte años, y el déficit escolar español, en trance de extinción entre 1931 y 1936, se elevará hasta el millón de niños sin escuela. El sueldo del maestro pasará de la cúspide republicana, en cuanto a poder adquisitivo, a niveles propios de principios de siglo. Los presupuestos en Educación, que en 1930 representaban el 5,3 por 100 del total del Estado y que la República elevaría al 9,6 por 100 en 1938 (ien plena guerra!), descenderían en 1945 al 4,7 por 100 (6).

(5) Navarro, R., *L'Educació a Catalunya durant la Generalitat, 1931-1939*. Barcelona, Edicions 62, 1979.

(6) *Ídem*, *La Enseñanza Primaria durante el franquismo*, *op. cit.*

Los estudios de Magisterio, que la República elevaría como nunca, pasan a convertirse en cuatro cursos teóricos, tras un examen de ingreso que se realiza a los doce años de edad, y ofrecen algo así como un Bachillerato, sin más. La sección de Pedagogía de Barcelona desaparece; el Patronat Escolar y la *Revista de Pedagogía*, también. Y desaparecen, asimismo, quienes dirigían y animaban todo aquello.

El franquismo se ceba en el cuerpo docente: lo somete a una purga dramática, una «depuración» sistemática y absoluta, cuando no al fusilamiento drástico. El cuerpo de Inspectores de Primaria, que la República casi doblaría en número, quedará reducido al 50 por 100 de sus efectivos; el Magisterio...

El Magisterio vio cómo más de catorce mil de sus miembros (un 29 por 100) eran expulsados del cuerpo. Vio cómo otro puñado de miles era, trasladado forzosamente a los lugares más remotos, en los que se les dejaría sin poder concurrir durante quince años, mientras oficiales del ejército convertidos en maestros ocupaban las plazas más apetecidas, los tremendos «claros» del escalafón.

Y Luzuriaga, Xirau, Rosa Sensat, Anna Rubiés, Martí Alpera y tantos y tantos otros tuvieron que ir a «engrosar las filas» del exilio o, como mínimo, fueron considerados «mala hierba» por las nuevas autoridades educativas y «depurados» y expulsados. Toda la vanguardia enseñante del país, todos los elementos activos e inquietos fueron borrados del mapa educativo español. El profesorado se quedó sin su sector avanzado; se quedó aterrorizado y en una situación económica tal que las preocupaciones profesionales tuvieron que ser sustituidas, durante años y más años, por otro tipo de preocupaciones; fundamentalmente, comer y dar de comer a los suyos. Mucho tiempo después, veinte años después, llegar a fin de mes exigiría todas sus energías y todo su tiempo, empleado en multitud de pluriempleos, clases particulares, repasos y lo que fuera. El calvario de la posguerra fue muy largo para el maestro español.

Magisterio, Inspección y profesorado de Escuelas Normales quedaron brutalmente mutilados. Los maestros serían sustituidos por otros, muy mal formados y muy mal pagados; inspectores y profesores de las Normales ni siquiera se sustituirían durante muchos años (7).

Luzuriaga, catedrático de Pedagogía de Madrid y primera figura en la educación española, es sustituido por un desconocido, muy joven, del Opus Dei, con la licenciatura casi recién obtenida: Víctor García Hoz. Xirau, el catedrático de Barcelona (de donde desaparece durante más de dos décadas la sección de Pedagogía) es sustituido por mossèn Tusquets, cura especializado (en el gobierno de Burgos) en la persecución de masones, teósofos y demás «fuerzas ocultas» y destructoras de España. Pedagógicamente, su especialidad es Ramón Llull. La Pedagogía oficial de este país, reunida en su Instituto San José de Calasanz y su Sociedad Española de Pedagogía, formará un círculo cerrado, sin conexión con los otros escalones del sistema educativo español y con su actividad reducida a un teoricis-

(7) Véase Gómez-Lanzas, G., *Vida y muerte de las Escuelas Normales*. Barcelona, PPU, 1986.

mo estéril. ¡Cuánta diferencia con aquellos núcleos pedagógicos republicanos que empezaban a liderar el cuerpo educativo del país!

Durante décadas (tantas décadas como para llegar a los años de Villar Palasí), la Pedagogía universitaria, las Normales y el Magisterio vegetarán, lucharán día a día por subsistir (el profesorado de las Normales cobrará también «permanencias» para sobrevivir, o se pasará a Secundaria, donde se gana más; el escaso profesorado universitario de las secciones de Pedagogía estará constituido en gran parte por nonnumerarios mal pagados y sin seguridad laboral).

Imaginemos, ahora, el estado de ánimo de un enseñante español en 1940, en 1950 y en 1960. Alarguemos un poco más el calendario, y veamos cómo en vísperas de Villar, los efectos de la posguerra aún perduran, por sorprendente que pueda parecer. Veámoslo.

En 1965, casi treinta años después del inicio de la guerra, un maestro posee un poder adquisitivo inferior al de 1913. De 1964 es esta carta de un maestro publicada en el periódico *Servicio* (órgano del Servicio Español del Magisterio, organización oficial de maestros, de afiliación obligatoria):

«Ni carpetas, ni leche (se refiere a la leche americana, que muchos recordarán), ni más escuelas, ni nada más, mientras haya maestros que no puedan vivir y tengan que “escondese” por no sufrir la vergüenza de no poder, socialmente, convivir ni aun con las clases más inferiores de la sociedad. Llevo treinta y nueve años de servicios; jamás he pasado más apuros, jamás he pasado más privaciones ni más angustia económica que estoy pasando ahora. No puedo vivir y estoy destrozado de trabajar para buscar unas pesetas adicionales con las cuales “ir tirando”. Vivo en una casa en ruina, siempre preocupado de morir aplastado, porque no puedo pagar lo que se me pide aquí por una vivienda modesta; me dan 130 pesetas para casa y aquí valen las casas arrendadas, las modestas, de 700 a 1.000 pesetas. (...) Aquí somos treinta maestros y casi todos estamos igual» (8).

En muchas zonas de España (no en todas) existen las «permanencias» y los «repasos»; una forma de alargar el horario escolar, previo pago, una hora o dos, y forma de conseguir, en la propia escuela, unas pesetas de más. En 1969, en Guipúzcoa, el 90 por 100 de los maestros realiza las permanencias. En 1970 recurre a ellas el 64 por 100 de los maestros varones en Baleares; de ellos, el 35 por 100 tiene más de una ocupación fuera del horario escolar obligatorio, y otro 15 por 100, más de dos. Esas ocupaciones extras consisten en representaciones comerciales, contabilidades de pequeñas empresas, etc. En Baleares, en 1970, los maestros casados de treinta y cinco a cuarenta y nueve años, que son los más necesitados de ingresos, suman a las 8.000 pesetas de su sueldo oficial otras 19.000 por trabajos fuera del horario escolar; los menos necesitados, solteros hasta treinta y cinco años, suman unas 5.000. Estamos hablando de los años 1969 y 1970, años de la época de Villar Palasí (9).

(8) *Servicio*, 8-2-1964. Recogido por Janer Manila, *Petita memòria d'un mestre del meu temps*. Barcelona, Galba Ediciones, 1975, p. 67.

(9) Datos de Aguirre, *Así está la Enseñanza Primaria. Hablan los maestros*. San Sebastián, 1969, y de Gómez Barnusell, *El Magisterio como profesión. Estudio sociológico del Magisterio en las Islas Baleares*. Barcelona, Ariel, 1972.

Son décadas de penuria económica, décadas de pensar en el sueldo, en sacar adelante a la familia, décadas en las que esas preocupaciones agudas no dejan en el Magisterio español lugar para otras de tipo profesional. Formación permanente y superación profesional son conceptos que no pueden pasar por la mente de los enseñantes. Estas décadas de abandono ministerial reducen el Magisterio, en vísperas de la reforma Villar, a un colectivo que discute la forma de reparto de las permanencias (el «fondo común»), el tanto por ciento de descuento que las editoriales van a hacer sobre el precio de los nuevos libros de texto (que se venden en las escuelas; de modo que el beneficio revierte en el maestro). Después de más de treinta años de pluriempleo y penuria (y del estado de ánimo que ello va creando a lo largo de tanto tiempo), el estado psicológico del Magisterio no puede ser en absoluto el idóneo para aceptar con ilusión una reforma educativa; reforma que le dicta un ministro que, como veremos, tampoco empieza su andadura resolviendo el eterno, siempre eterno, tema del sueldo.

La formación inicial del maestro —ya sabemos— sufrió un bajón enorme tras la guerra. Después de aquel «plan» que empezaba a los doce años, vino otro, el de 1950, al que se accedía con el Bachillerato elemental y que estaba constituido por tres cursos en unas Normales de rigurosa separación de sexos, en edificios distintos y con profesorado distinto. Un profesorado drásticamente purgado, no renovado o poco renovado durante décadas y preocupado, igualmente, por los temas económicos, así como, unas Normales anquilosadas, de mentalidad arcaica, como consecuencia de todo ello. En ellas la Pedagogía la constituyen dos tomos gruesos que de nada sirven a un maestro; en ellas la Didáctica no existe, pero existe la «Metodología», que llena la última lección de cada libro de texto. Las clases de Lengua pueden darlas licenciados en Filología que nunca han pisado una escuela y nada saben de métodos de enseñanza de la lectura, como tampoco han oído hablar de una dislexia. En esas Normales, la Psicología la imparten licenciados en Filosofía, y en primer curso está incluida en una asignatura cuyo título reza «Filosofía: Psicología, Lógica y Ética», nombre que mereció pasar a la posteridad en *La Colmena*, de Cela, obra en la que se menciona a un profesor de esa materia (precisamente en la novela que describe las miserias de la posguerra).

Una encuesta realizada entre maestros en 1974 obtuvo las siguientes valoraciones de los planes de estudio:

	Formación general			Formación para el trabajo escolar		
	Mucho	Regular	Poco o nada	Mucho	Regular	Poco o nada
Plan de 1914	23	68	3	23	39	32
Plan de 1931	65	25	13	25	50	25
Plan de 1940	13	58	23	16	26	35
Plan de 1950	26	59	13	10	30	53 (*)

(*) Masjoan i Codina, *Els mestres de Catalunya*. Barcelona, Nova Terra, 1974, p. 36.

Esos paupérrimos planes de Magisterio tuvieron una influencia nefasta durante tres décadas. Un maestro del Plan de 1950 decía de la formación recibida en la Normal:

«Era paupérrima. Daba el título de maestro a una persona inculca, y el contenido de las asignaturas, además de estar muy dirigido y manipulado, era muy deficiente y con unos horizontes limitadísimos. (...) Aquel plan ha sido uno de los mayores males del Magisterio. Aquellos maestros sin inquietudes, tan conformistas, tan subyugados... son hijos del plan de aquellos años» (traducido del mallorquín) (10).

¿Y la formación permanente? No existió, en absoluto, hasta la década de los sesenta. En los sesenta se creó el Centro de Documentación y Orientación de Enseñanza Primaria (CEDODEP), primer y único centro didáctico desde 1936. ¿Cuáles fueron sus funciones? Éstas dependieron de los medios materiales que tenían a su disposición, es decir, *ninguno*, si nos fijamos en los presupuestos ministeriales. El término «ninguno» es literal; su «financiación» se consiguió a base de enviar a las escuelas su revista, *Vida Escolar*, y de *cobrársela* a partir de los raquíuticos presupuestos que el Ministerio daba a las escuelas. Así se financió el CEDODEP, pues no había partidas presupuestarias que permitieran su funcionamiento (11).

El CEDODEP creó esa revista, y la revista llegó a las escuelas. Ese fue el primer hecho del régimen en materia de formación permanente del Magisterio. La resonancia que la revista tuvo entre los maestros podemos imaginarla sin esfuerzo. Al maestro le preocupaba (y de manera muy aguda) que la clase estuviera llena de alumnos («tantos alumnos, a tantas pesetas de permanencias cada uno, tanto de sobresueldo»). Al margen de eso, la calidad de la enseñanza ocupaba poco espacio en sus dolores de cabeza.

Y se resucitaron, en esos años, los «centros de colaboración». El invento republicano resurgía, pero ¿de qué manera? Ahora empezaremos a ver los resultados de lo que llevamos escrito: un presagio de lo que luego le ocurriría a Villar. ¿Quién, en este país, estaba en condiciones de ponerse frente a un grupo de maestros y enseñarles algo, algo que llamara su atención, que despertara su interés? ¿Dónde estaban, en España, los técnicos en Didáctica? ¿En el Instituto San José de Calasanz de Pedagogía, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas? Sin duda que habría *alguno*; pero el profesorado español era un colectivo de docenas de miles, muchas docenas de miles, y se hallaba desperdigado por la «piel de toro». Se necesitaba algo más que *alguno* para que los centros de colaboración tuvieran alguna utilidad, los testimonios que nos han llegado sobre el tema nos hablan de disertaciones aburridas de algún director escolar o inspector, o sencillamente del maestro que en la reunión anterior había llegado el último y al que el inspector había señalado con el dedo para que preparara la conferencia de la siguiente sesión. Todo se reducía a leer algún libro sobre los me-

(10) Oliver, *Escola i Societat. L'ensenyament a les Illes al segle XX*. Mallorca, Editorial Moll, 1978, p. 191.

(11) Navarro, R., *La Enseñanza Primaria durante el franquismo*, op. cit., p. 172.

dios audiovisuales, en voz alta, a un público que en su vida había visto un medio audiovisual, porque todo el material de su escuela se reducía a la tinta, la tiza y un puñado de mapas remendados (12).

Nos interesa repetir la pregunta; ¿dónde estaban, en este país, los técnicos, la vanguardia que pudiera formar a la masa de enseñantes? La generación pedagógica republicana, con treinta años de andadura normal, hubiera dado sus frutos, y en los años sesenta esa pregunta hubiera tenido su respuesta: aquella generación prometedora habría crecido, hubiera dado paso a otra más amplia y más avanzada. Existía el germen en 1936, y treinta años son muchos años. Pero sobre aquella generación los vencedores de la guerra pasaron su guadaña, produjeron una siega dramática, tremendamente dramática, y no ofrecieron ningún relevo. La cicatería de los presupuestos, la falta de una voluntad política, el desinterés, el abandono y la desidia de treinta años de política educativa franquista habían dado entonces su «cosecha»: no había nadie, en este país, cuya formación le permitiera engrosar una élite pedagógica que asumiera la inmensa tarea de poner al día al profesorado; un profesorado, por otra parte, mal formado y mal pagado, y abandonado durante décadas, por lo que estaba especialísimamente necesitado de una urgente y drástica puesta al día. Pocos años después llegaría al Ministerio Villar Palasi.

Por supuesto, debemos hablar de los estamentos que estaban «por encima» del Magisterio: directores escolares e inspectores. El Ministerio dirigía a esos colectivos su mirada ansiosa en busca de personal válido. Pero su esfuerzo resultaba vano.

Para ser director escolar en este país bastaba con ser Licenciado en Filosofía y Letras; no importaba que nunca se hubiera pisado una escuela como docente, o que se hubiera pisado unos añitos si se era maestro «a secas». Sólo había que hacer la oposición, y punto. Para ser miembro de la Inspección (cuerpo purgadísimos y abandonado en tareas administrativas, nunca renovado) hacía falta poco más. En los años de la posguerra algunos huecos se llenarían sin oposición, a dedo, entre maestros especialmente afectos al régimen.

En ningún momento, desde 1939, hubo ningún tipo de intento de formación permanente para ninguno de ambos cuerpos, que se adaptaron, como pocos, a los esquemas autoritarios del régimen: el director y el inspector estaban para mandar. Y mandaron durante décadas. Respecto a los directores se hablaba, y no se acababa, de todas las formas de despotismo a las que dieron lugar. Y no perdamos de vista que, según el Reglamento de las escuelas estatales, el director establecía los horarios y métodos, los sistemas de promoción, etc. En tales condiciones cabe preguntarse qué parcela de iniciativa le quedaba al maestro. Y concluiremos que ninguna, si el director no le dejaba. El cuerpo de directores escolares constituía un corsé para el trabajo y la iniciativa personales del maestro. Villar lo vio claro, y uno de sus logros fue la desaparición de ese cuerpo. Se trataba de quitar un obstáculo del medio.

(12) Janer Manila, *Petita memòria d'un mestre del meu temps*, op. cit., p. 59; y Granados, Casado y Recasens, *El mestre a les escoles estatals*. Barcelona, Nova Terra, 1975.

Sobre los inspectores, los testimonios eran aplastantes. Uno de ellos criticaba las «grotescas arrogancias de ordeno y mando, estériles cuando no contraproducentes» (13). Los maestros baleares de 1972 respondían así a una pregunta sobre sus inspectores:

«Burócratas, administrativos, rutinarios; cumplen el expediente. Para ellos tiene más importancia un "oficio" que la asistencia de los niños y que la labor del maestro.

No ayudan ni aconsejan. Coaccionan la libertad creadora.

No me han ayudado a mejorar mi labor. Son "legalistas, chupatintas", preocupados por los papeles, no por la educación.

El inspector había de ser un asesor, un guía. No un "castigador" un "vigilante".

Son así como "los guardias civiles de la enseñanza".

Cuanto menos trato con ellos, mejor» (14).

Veamos ahora la consecuencia última de cuanto llevamos dicho: la calidad del trabajo escolar, el fruto que la política escolar franquista ofrecía en la década de los sesenta, pocos años antes de que un Ministro, llamado Villar, pensara en una reforma:

«Todo el sistema de nuestra enseñanza se ha basado, salvo honrosas excepciones, en la rutina y el memorismo. (...) En la escuela primaria, los libros de texto ejercerán un papel preponderante sobre los alumnos. Maestros y profesores habrán de seguir el texto, casi literalmente, repitiendo y haciendo repetir cuanto sea necesario.

Resulta desconsolador que vivamos aún, que respiremos todavía esa enrarecida atmósfera que podríamos llamar del libro único o del libro de texto» (15).

«Los métodos, los sistemas, los programas, las funciones de nuestra escuela primaria no han variado; se han momificado.

Para la gran mayoría de nuestras escuelas primarias es suficiente con aprender la mecánica de unas operaciones, escribir sin faltas de ortografía, estudiar las capitales, ríos, mares y montañas del mundo, una retahíla de reyes y de guerras y tratados; estudiar el catecismo..., y paremos de contar.

La fuente de sabiduría es el libro de texto. El maestro sin él se encuentra perdido. El método hace a los alumnos totalmente pasivos. No se fomenta, en modo alguno, el espíritu de observación, de comparación, de reflexión. Así, el niño se vuelve rutinario, receptivo, inmóvil, encantado; hombre sin imaginación ni poder creador. La Enseñanza Primaria no es más que una suma de verbalismo y de co-

(13) Maíllo, A., «Historia y problemas de la Inspección de Enseñanza Primaria». *Bordón*, abril-mayo 1959, pp. 215-239.

(14) Gómez Barnusell, *El Magisterio como profesión...*, *op. cit.*, p. 272 y ss.

(15) Pérez Rioja, «Algunas consideraciones sobre los libros de texto». *Revista de Educación*, octubre 1963, pp. 6-8.

nocimientos abstractos. La escuela es, para los niños, una obligación impuesta, letra muerta, y no un lugar de auténtico interés» (16) (traducido del catalán).

Si hemos llenado algunas páginas echando un vistazo a la historia escolar española, ha sido con el fin de tomar conciencia de unos cuantos hechos fundamentales. Uno de ellos era que la escuela española estaba muy necesitada de una puesta al día, que el profesorado de este país estaba muy necesitado de un reciclaje general y masivo.

Pero la misma política educativa que creó esta triste situación había creado también los obstáculos que impidieran mejorarla. Un obstáculo insalvable fue la ausencia de una vanguardia técnica de cierta envergadura, en cantidad y calidad, que hiciera posible esa puesta al día masiva.

Cuando Villar y Díez Hochleitner decidieron poner en marcha la reforma, no parecieron haberse formulado esta cuestión: ¿Quiénes reciclarán a los profesores?

Si se la hubieran formulado con seriedad, hubieran respondido: Nadie. No hubieran respondido «los directores escolares», porque nadie había más convencido que el equipo ministerial de que aquel colectivo para nada servía, y que incluso constituía un obstáculo que derribar. Tampoco hubieran respondido «los inspectores», porque el simple hecho de pensar que ese cuerpo era capaz de hacer avanzar el Magisterio constituía una invitación a la risa o al llanto. No hubieran respondido, igualmente, «los profesores de las Normales», por las razones que hemos expuesto ya, y porque el nuevo Plan de 1967 (única herencia semiaceptable que les había legado el equipo anterior) no resolvía gran cosa: cambiaron de nombre unas asignaturas, manteniéndose los mismos profesores, a quienes se dieron los nuevos programas quince días antes de empezar el curso. Exigir el Bachillerato superior para ingresar en la Normal era algo, sin duda, muy positivo; pero eso sólo producía cambios en el alumnado, no en el profesorado, ni en la calidad de los estudios de Magisterio, que siguió exactamente igual que antes.

El equipo ministerial no hubiera respondido a nuestra pregunta «los profesores de Pedagogía de la Universidad», porque eran contadísimos los profesores fijos que había en plantilla, y solamente se encontraban en Madrid y Barcelona. El resto eran jóvenes «penenes» (aún en número muy pequeño, si lo relacionamos con la magna tarea de reciclar a la masa enseñante). De otro lado, casi la mitad del profesorado de Pedagogía lo era de materias teóricas, y sólo el resto lo era de materias experimentales o diferenciales de la Educación. En las Universidades podían encontrarse muy pocos expertos en Didáctica.

Si el equipo de Villar se hubiera planteado la cuestión, ante la trágica realidad que ofrecía la respuesta, hubiera meditado y actuado en consecuencia. Pero no lo hizo. La prisa fue uno de sus principales enemigos, y esa prisa se la autoimpuso el MEC.

(16) Fuster, R., «Situació de l'ensenyament primari». *Qüestions de vida cristiana*, 22, 1964, pp. 27-40.

Al principio de este apartado hemos hablado de la inmadurez del equipo de Villar. Su inmadurez consistió en no captar la inmadurez del cuerpo educativo español para asumir técnicamente la reforma. No existían varitas mágicas con las que borrar de la noche a la mañana las tremendas carencias técnicas que en nuestra educación habían producido treinta años de política educativa franquista. Implantar la nueva EGB con resultados algo cercanos al éxito hubiera supuesto años *previos* a su aplicación: los necesarios para formar un buen núcleo humano que hubiera puesto al día a la masa docente. Ese paso previo no se hizo, y como resultado, los enseñantes de este país se encontraron con una reforma para la que no estaban preparados, y *ni siquiera existían quienes pudieran prepararlos*.

Lo hemos dicho al principio: No era sólo cuestión de dinero, era *también* cuestión de falta de medios técnico-humanos. Pedirle al cuerpo educativo español, en 1970, que implantara la Ley Villar era pedirle demasiado. Los resultados ya los conocemos.

Al principio de este trabajo figura una cita de los informes de la Comisión de la UNESCO que asesoró al MEC. En ella se hace mención de algo que tiene carácter previo en una reforma educativa: la *adhesión* del profesorado. Entramos en el terreno no de los medios técnicos, sino de la psicología colectiva del profesorado, del «humor» de los profesores españoles en vísperas de la reforma.

Villar heredó, en este punto, una situación penosísima. Décadas de abandono económico y profesional habían condenado al Magisterio a la miseria económica y técnica, y en esa miseria se hallaba en 1970. El estado de ánimo del maestro español era el del que se siente desheredado de los poderes públicos. La sola mención de la palabra «Ministerio» despertaba abundante secreción de adrenalina. Profesionalmente, el profesor español era un amargado; a eso lo habían condenado. Personalmente, el pluriempleo y la clase atiborrada de niños (clientes de permanencias), así como la jubilación a los setenta años, hacían que los maestros, en palabras de Cela, «tuvieran más acidez de estómago que el resto de los españoles, que ya es decir» (17). Psicológicamente, el profesorado español estaba, en 1970, para cualquier cosa menos para reformas. Su «humor» tenía realmente muy mal aspecto.

Villar debió haber tenido en cuenta esta situación. Y no lo hizo. En lugar de presentarse ante el profesorado como solución a sus problemas económicos y, con ello, ganarse su favor y utilizar esa reacción hacia la reforma, actuó a la inversa: el aumento de sueldo (y no definitivo) vino en 1973, al final de su mandato, cuando la reforma llevaba ya tres años de aplicación. Y todavía hizo más, es decir, lo hizo peor: en el curso 1970-1971, el primer año de aplicación de la EGB, durante las vacaciones de Navidad apareció en el BOE una disposición que prohibía las «permanencias», sobre la base de que la Ley General de Educación imponía la gratuidad; por tanto, no podrían cobrarse cuotas a los alumnos. En virtud de esa disposición, la gran mayoría de los maestros de España no podría

(17) Véase «La Escuela en la Literatura». *Cuadernos de Pedagogía*, 187, 1990.

llegar a fin de mes. Como se aprecia, resultó una excelente, brillante manera de empezar la nueva EGB.

El MEC tuvo que dar marcha atrás en cuanto alguien le explicó la necesidad irrenunciable de las permanencias para el maestro. Por otro lado, muchos maestros preparaban por libre a muchos alumnos de Bachillerato que, de otra forma, no tenían acceso a él y que, de prosperar esa disposición, se quedarían en la calle (esas clases de Bachillerato en escuelas primarias se cotizaban muy bien, y por eso las hacían los maestros). Pero el mal estaba ya hecho. El distanciamiento entre la cúpula ministerial y el Magisterio era *aún mayor* de lo que siempre había sido desde 1939. Los daños psicológicos de ese patinazo, su influencia en el estado de ánimo de los maestros, eran ya irreparables.

(Permítasenos este inciso. Esa situación se parece demasiado a otra más cercana, también en vísperas de reforma: una reivindicación económica del profesorado es contestada por el MEC de forma indignante en grado sumo, incluyendo la utilización demagógica de la TV para lanzar a la opinión pública en contra de los docentes. Ni Franco se atrevió a tanto; no hizo eso en la huelga de maestros de 1973. El Gobierno del PSOE se cubrió de gloria hasta un límite insuperable, también con una reforma en puertas, también con su residuo de amargura sedimentado en el inconsciente del profesorado.)

En materia de «adhesión» (base de todo lo demás), Villar no acertó ni una. La herencia técnica que recibió no la tuvo presente; la herencia anímica no sólo la ignoró, sino que además la agravó. A lo que llevamos dicho debemos añadir ahora un agravio muy serio, de efectos psicológicos enormes. Nos referimos al hecho de que no contó Villar con *sus* profesores para la elaboración de la Ley. Eso era insultarlos, declararlos inútiles, indignos de ser consultados; sus opiniones, *a priori*, eran innecesarias.

Las críticas, en este punto, fueron abundantes ya en aquellos días:

«... es una Ley desde arriba, sin participación de la sociedad y de los profesores, diariamente afectados por la educación (...); despierta una profunda desconfianza porque se ha cocido en la secreta intimidad de un Ministerio» (18).

«Digámoslo claramente: el uso al que estamos acostumbrados es bastante autoritario. El MEC dicta las órdenes que estima convenientes, y el profesorado las ejecuta. Implícitamente se tiene a los profesores como los subordinados de una milicia cuya misión es realizar los planes trazados desde las alturas. Pero esta organización, que puede ser muy útil en otras instituciones de muy diverso fin, resulta radicalmente perjudicial en el ramo de la enseñanza» (19).

«Somos muchos los que hubiésemos preferido que una consulta previa e institucional hubiera precedido a la redacción de las nuevas bases educativas; aunque, por otra parte, bien pudiera ser que la vía del despotismo ilustrado sea la

(18) Subirats, M., «Los primeros cuatro años de la LGE». *Cuadernos de Pedagogía*, 1, enero 1975.

(19) Gómez Llorente, «La ayuda del Estado a la enseñanza privada». *Cuadernos para el Diálogo*, 16 (número extra), octubre 1969. Véase también la misma revista, n.º 79, abril 1970.

única por la que puedan establecerse en nuestro país determinados cambios de estructura. Yo, sin embargo, desconfío, en principio, de toda revolución desde el poder» (20).

«Desde la gestación del proceso, se observa una dirección del mismo de marcado carácter elitista y exterior. Son las «reuniones de cerebros». Las consultas a expertos, dentro de la burocracia internacional de la educación, (...) sin duda (son) recursos muy convenientes y necesarios. (...) Pero (se ha convertido) a tales instancias en el canal decisivo aportador de las ideas, marginando las experiencias e iniciativas de nuestros sectores sociales de base, más directamente ligados a la educación» (21).

«¿Quién hace la reforma» (...) No la redactan «maestros *et* discípulos» en ayuntamiento amigable, sino que viene preparada por el señor ministro, debidamente asesorado por expertos extranjeros y nacionales, por este orden.

Los verdaderos cerebros de la reforma deben ser: los maestros de larga experiencia, que sepan lo que son las cuatro paredes de una clase y cincuenta niños de pueblo frente a frente; los profesores de Enseñanza Media, forzados a enseñar a leer en Bachillerato elemental (...) y, en fin, los profesores universitarios, incapaces, honradamente, de aprobar a un alumno de Medicina que no ha visto un parto. (...) Que hablen, que propongan, que redacten... No pueden identificarse con la ley los que, no habiendo intervenido en su elaboración (...), deben aplicarla sumisamente día a día» (22).

La relación de ejemplos podría ser mucho mayor.

Pasando por alto las carencias técnicas del cuerpo docente, prescindiendo del estado de ánimo del profesorado e incluso agravándolo, en una palabra, sin preocuparse por despertar «adhesión» en quienes iban a tener que poner en práctica una reforma, Villar empezó a llenar páginas del *BOE*.

LA SOLUCIÓN VILLAR: ICES, CENTROS-PILOTO, CURSILLOS

La comisión internacional de expertos ya advirtió al equipo ministerial de que el tema de la formación del profesorado requería tiempo, cautela e incluso imaginación. Personas como Díez Hochleitner (asesor de muchas reformas educativas desde la UNESCO) debían ser conscientes de la dificultad que entrañaba la cuestión. Pero así como en ocasiones, según hemos visto, actuaron de una manera dócil ante las indicaciones de esa comisión (incluso con aplicaciones literales precipitadas) en este asunto prescindieron de esos avisos por completo.

El comité de expertos de la UNESCO dijo en sus informes (23) que el sistema de centros-piloto había fracasado en Estados Unidos; se había comprobado

(20) Cerezo Galán, «Balance y perspectivas del Libro Blanco». *Convivium*, 29, 1969.

(21) París, C., «Realizaciones y frustraciones de la reforma educativa». *Documentación Social*, 23, julio-septiembre 1976.

(22) Segura, A., *Crítica del Libro Blanco y del proyecto de LGE*. Barcelona, Nova Terra, 1970.

(23) *Informe final...*, op. cit.

que no eran útiles como instrumento de experimentación de reformas. Y propuso un sistema imaginativo, e incluso audaz, como método útil en el reciclaje del profesorado: la televisión; una reunión semanal ante un programa televisivo mediante el que podrían mostrarse nuevos métodos, contenidos, posibilidades. No resultaba en nada onírico imaginar a los maestros reunidos por zonas el sábado por la mañana, durante todo un curso, ante un televisor, con un inspector pasando lista de asistencia y animando al debate y a la discusión. Ello hubiera supuesto una fortuna en televisores, pero su rentabilidad hubiera podido ser fabulosa.

La idea, contemplada desde el momento actual, no la dio ese comité a la ligera; se trataba, ni más ni menos, de *la única* posibilidad de salvar el gravísimo obstáculo de la falta de gente preparada. Los pocos elementos con los que contaba el país hubieran sido aprovechados al máximo; hubieran llegado a todos y cada uno de los profesores españoles. En un buen centro piloto (o en unos pocos, pero mimados, con medios y personal) podían entrar las cámaras de televisión y grabar cuanto allí sucedía. Nunca tan pocos medios humanos (tan pocos como los que había) hubieran ofrecido tantas posibilidades ni las hubieran ofrecido a tantos.

Pero el equipo de Villar no pareció haberse enterado de esos consejos. De haberlo hecho, hoy hubiéramos estado juzgando el mayor o menor acierto de la puesta en práctica del sistema, pero parece seguro que el contenido de este artículo hubiera sido bien distinto.

Villar empezó su andadura, en el proceso de establecimiento del reciclaje, con la creación de los Institutos de Ciencias de la Educación.

Los ICEs se crearon como apreciaba en el *BOE* de 15 de agosto de 1969. Habría uno en cada Universidad española, con tres finalidades: la formación pedagógica de los universitarios que se dedicaran a la enseñanza, la investigación activa en el dominio de las Ciencias de la Educación y el asesoramiento técnico en los problemas educativos. El *BOE* de 10 de diciembre del mismo año establecía la creación del Centro Nacional de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (CENIDE), con el fin de coordinar los planes de investigación, el funcionamiento de los ICEs y las tareas de formación y perfeccionamiento del profesorado de los mismos.

El director del ICE sería nombrado por el ministro. Cada ICE contaría con seis auxiliares y un administrativo. Para su funcionamiento, y para el resto de los gastos de todo tipo, un ICE contaba en 1970 con millón y medio de pesetas (¿unos veinte millones de hoy?). Las labores docentes y de investigación serían encomendadas a profesores universitarios, que contabilizarían las horas dedicadas al ICE como incluidas en su tiempo legal de dedicación universitaria, y a «personas de reconocido prestigio intelectual», que cobrarían 500 pesetas por hora (*Boletín Oficial del MEC*, 18-6-1970).

Los ICEs creaban sus centros-piloto, que quedaban bajo su directa y total dependencia. Su función era «ensayar y experimentar estructuras orgánicas y

métodos educativos». Su profesorado se seleccionaba entre los profesores del sector público (BOE, 21-10-1970). Cada ICE tendría centros-piloto de EGB, de FP, de BUP, de Educación Especial y de Formación del Profesorado de EGB (BOE, 7-9-1970).

En 1971 se concretaron las actividades docentes de los ICEs en:

- Cursos de obtención de certificados de aptitud pedagógica (CAP) que habilitasen para el ejercicio de la docencia en los distintos niveles educativos.
- Cursos de perfeccionamiento del profesorado en ejercicio.
- Actividades complementarias, como la difusión de información sobre la Reforma Educativa, las innovaciones metodológicas y educativas, etc. (BOE, 24-7-1971).

Los primeros cursos reglamentados que los ICEs asumieron plenamente fueron los destinados a obtener el CAP, para profesores de Secundaria; auténtica novedad en este país, que nunca consideró que un profesor de Química debiera, además de saber Química, tener una formación de profesor. Estos cursos constaban de 150 horas teóricas y de otras tantas prácticas (BOE, 12-8-1971).

En cuanto a la EGB, pronto se vio que esa tarea rebasaba las posibilidades de los ICEs, y se crearon unas Comisiones de distrito universitario para poner en marcha los cursillos que iban a preparar a los maestros que impartirían la segunda etapa de EGB (BOE, 1-7-1972). Dichas Comisiones involucraban en esa tarea a los ICEs, las Normales y la Inspección, con el fin de reunir todos los medios humanos posibles. Esos cursillos tendrían 400 horas de duración y se celebrarían en horas extraescolares, o en períodos no lectivos y sábados para los maestros que residieran lejos de la localidad, sede del curso. Se crearon ese año más de cinco mil bolsas de estudios para facilitar la asistencia de estos últimos (BOE, 14-11-1972). Posteriormente (BOE, 17-5-1973) se dispuso que los cursillos para maestros se ampliaran a quienes impartieran la primera etapa de la EGB, y se crearon comisiones provinciales que garantizaran la celebración de cursillos en cada provincia (BOE, 14-11-1972).

Hasta aquí, BOE en mano, debe decirse con claridad que Villar Palasí ofrecía unas novedades de carácter espectacular en nuestro pobre panorama educativo. Nunca (ni antes de 1936) se había visto algo así: la creación de una red periférica de centros dedicados exclusivamente a la ciencia educativa, que incluía otra red periférica de centros experimentales; la oferta en cada provincia de unos cursillos de perfeccionamiento de 400 horas para maestros de escuelas públicas y privadas, que fueron gratuitos y, en muchos casos, becados. Esto era nuevo, muy nuevo; significaba un salto adelante indiscutiblemente histórico.

Pero la realidad educativa de este país nuestro nunca se ha parecido excesivamente a las bellezas de ese «paraíso» llamado *Boletín Oficial del Estado*. Ahora pasaremos a hablar de esa realidad.

Al año de su creación, con una EGB ya puesta en práctica en su primera etapa y en vísperas inmediatas de implantación de la segunda, el director del ICE de Valencia escribió:

«(Un ICE), más que un organismo gigantesco, es, desde su comienzo, de una ejemplar modestia funcional. En algún distrito universitario ha podido decir algún director, parodiando a Luis XIV, esta vez con un acento de franciscana humildad: "El ICE, por el momento, soy yo".

(Los ICEs), hoy por hoy, carecen de personal suficiente para realizar sus tareas. Cuando recae sobre un ICE la obligación de montar un curso experimental, de controlar y supervisar determinadas experiencias, de organizar investigaciones, aparte de los cursillos de formación, con frecuencia se encuentra con que carece aún de la estructura mínima propia donde insertar esas funciones.

(...) los centros experimentales-piloto, los centros anejos, los cursos de perfeccionamiento, todo desborda por el momento la capacidad de cualquier organismo y, por supuesto, del ICE.

Hoy se acude a los ICEs en demanda de respuesta a las cuestiones más apremiantes. Por todas partes se golpea a sus puertas demandando cursos de perfeccionamiento. Citemos, a título de ejemplo, los de evaluación, que se ha convertido, en un tema capital, obsesivo. Se pide a los ICEs criterios y técnicas, ideas y documentos, para responder a la nueva frontera educativa. (...) La tarea es abrumadora, excesiva para su estructura actual» (24).

Y es que a los déficits materiales sólo podemos atribuir una parte de la responsabilidad de aquel naufragio del que hablábamos páginas atrás. En un ICE, por más que se le hubiera ofrecido un edificio nuevo y cien administrativos y conserjes, tenían que faltar personas para cumplir con sus cometidos de perfeccionamiento, experimentación, etc. Si esto ocurría en las Universidades con Sección de Pedagogía (dos), ¿qué no iba a ocurrir en aquellas en las que tal Sección no existía? ¿Cómo se iban a encontrar ahí técnicos en Ciencias de la Educación?

Un ejemplo de aquella inevitable incapacidad nacional lo podemos encontrar en el número de investigaciones que se llevaron a cabo en los ICEs en el período 1970-1973: *nueve* en toda España en 1970, que pasaron a treinta y tres en 1971 y a *seis* en 1973. De un total de veintiséis ICEs en todo el Estado, en 1971 solamente cuatro mantenían más de un trabajo de investigación (25). Y en cualquier caso, se trataba de investigaciones «universitarias», de cariz universitario entrecomillado, es decir, peyorativo: trabajos desconectados de la realidad docente, que no respondían a sus necesidades; trabajos «de élite» para especialistas; tesis doctorales, que nada aportaban a aquella reforma que ya se aplicaba en todo el país. Un testigo de aquellos años, que sentía (y siente) un indiscutible amor ha-

(24) Marín Ibáñez, R., «Los ICEs. Objetivos, precedentes y perspectivas». *La reforma educativa en España*. Número monográfico de *Organización educativa*, 12-13, 1970-1871. Véase, también, Oñate Gómez, «Educación y trabajo en la reforma educativa», en VV.AA., *Educación y trabajo*. Madrid, Marova, 1978, pp. 55-56.

(25) Benedito, V., *La Investigación en los ICEs. Situación actual y perspectivas de futuro*. ICE de la Universidad de Barcelona, 1983, p. 9.

cia los ICEs, no podía evitar mencionar la «desconexión entre la investigación y la puesta en marcha de la reforma» (26).

Otro ejemplo de incapacidad nacional educativa del momento lo ofrecieron los centros-piloto que, en teoría, debían experimentar antes que nadie los nuevos cursos y presentar unos resultados de los que obtener unas conclusiones válidas para todos los demás. En la práctica, su funcionamiento mereció comentarios de una causticidad que nos releva de insistir en el tema. Sirvan como ejemplo las siguientes declaraciones. La primera frase es de unas maestras, y la segunda, del colectivo de inspectores:

«Si alguien sabe qué experimentan y para qué sirven, que lo diga; nadie se ha enterado» (27).

«¿Por qué se les llama experimentales? ¿Para qué? ¿Quién conoce, aplica y salva su experiencia? Ha sido un caso de perfecta "burocratización" de la experimentación. Es decir, no han servido para nada» (28).

En cuanto a los cursillos, digamos, de entrada, que se pusieron en marcha cuando media EGB estaba ya implantada; que los de segunda etapa se organizaron durante los tres años previos a la entrada en vigor de los cursos 6.º, 7.º y 8.º de la EGB; y que no volvieron a repetirse nunca; que nunca fueron obligatorios; que en el primer año de aplicación de la reforma, esos cursillos llegaron a siete mil maestros, cuando solamente el Magisterio público tenía 130.000 miembros (29). Esto es, que el MEC *renunció* a formar al profesorado español antes, durante y después de la implantación de la reforma del sistema educativo.

Los comentarios que merecieron (y merecen) una mirada retrospectiva han sido unánimes. Una encuesta del MEC de 1986 entre profesores de Secundaria (BUP y FP), de los que el 57 por 100 tenía más de 35 años, reveló que dos tercios de ellos consideraban que el CAP «no me ha servido para casi nada» (30). He aquí más comentarios de maestros sobre los cursillos habidos entre 1970 y 1973:

«Hemos de convenir en que, al cabo de poco tiempo y después de haber hecho unos cuantos cursillos, hemos llegado a una decepción total y absoluta» (traducido del mallorquín) (31).

(26) Benedito, V., *La Investigación en los ICEs. Situación actual...*, op. cit., Vicenç Benedito, hoy catedrático de Didáctica, era entonces «penene» universitario y colaborador del ICE de la Universidad de Barcelona. Hemos contado con su testimonio oral para este artículo.

(27) Granados et al., *El mestre a les escoles estatals*, op. cit., p. 87.

(28) Hermandad de Inspectores Técnicos de EGB, *Conclusiones de la XXI Asamblea. Informe-evaluación sobre el estado de la EGB en España*. Madrid, 1974, p. 36. Este documento puede consultarse también en *Supervisión Escolar*, 20, 1974.

(29) MEC, *La reforma educativa en marcha. Aplicación de la Ley de Educación de 1970*. Madrid, 1972, p. 96.

(30) MEC, *Informe sobre la formación permanente del profesorado de Enseñanza Básica y Secundaria (1983-1986)*. Madrid, 1986, p. 80.

(31) Oliver, *Escola i Societat...*, op. cit., p. 210.

«De todos lados han llovido cursillos de perfeccionamiento, con la moda de poner a los maestros en rodaje, eso que ahora llaman *recyclage*. Los ha habido de todas clases, pero el resultado, con frecuencia, ha sido la decepción y la desgana» (traducido del mallorquín) (32).

Los inspectores los valoraron así:

«Es singular que no se haya hecho consulta a los profesores o a sus directivos responsables sobre la variedad y (los) contenidos de dichos cursillos, actualmente con una gran carga formal y administrativa, y muy lejanos en orientación y contenido de los que en Europa funcionan. Faltan saberes prácticos, y, sobre todo, falta práctica vista, comprobada y realizada» (33).

Un profesor universitario de Pedagogía, que colaboró en ellos, nos los definía así:

«Preparación acelerada, sin tener en cuenta las necesidades de los profesores; con un exceso de programaciones y una visión demasiado "tecnocrática". No permitía a un maestro ayudarle a cambiar su praxis escolar» (34).

Ya sabemos aquí que ése debía ser el inevitable resultado; que sólo podría haberse evitado con tiempo por delante, paciencia, medios e imaginación.

Sin tiempo para preparar un «sector reciclador», que no existía y que no podía improvisarse en dos días, el profesorado de esos cursillos («penenes» de Pedagogía, o de lo que fuera, inspectores, profesores de la Normales y poquísimos profesores «de base», esto es, maestros y profesores de Secundaria) tuvo que recurrir, de prisa y corriendo, a bibliotecas en las que debían buscar libros mediante los cuales preparar unas «conferencias» con las que se llenaban los «cursillos»; libros ni siquiera escritos en España y editados, muy probablemente, en Buenos Aires. No es casual que allí viviera largos años de exilio Luzuriaga, quien contribuyó con su empuje al desarrollo de aquellas editoriales argentinas especializadas en temas pedagógicos. Por ese retorcido camino llegaba a España una herencia que no pudimos recibir por vía directa, y que tanta falta nos hacía.

Aquellas conferencias no consistían en la presencia de un maestro con años de experiencia en evaluación continua, que explicara a sus compañeros un nuevo sistema de evaluación, con materiales ciclostilados y distribuidos previamente, con resultados que se presentaran cuantificados para convencer, con el aplomo y la firmeza de quien está seguro.

LA HERENCIA QUE DEJÓ VILLAR

Villar creó los ICEs. Esos ICEs han sido núcleos de trabajo y reflexión durante largos años y han creado una cierta tradición (donde no la había) de investiga-

(32) Janer Manila, *Petita memòria d'un mestre del meu temps*, op. cit., p. 143.

(33) Hermandad de Inspectores Técnicos de EGB, *Conclusiones de la XXI Asamblea...*, op. cit., p. 44.

(34) Testimonio oral de Vicenç Benedito.

ción y formación permanente del profesorado. Esa tradición, o esa contribución a la tarea de regenerar la tradición perdida en el cuerpo educativo español, es la herencia retardada de Villar; retardada, porque su utilidad en la reforma de 1970 fue prácticamente nula. Villar sembró, pero no se dio tiempo a sí mismo, ni se lo dio al país, para recoger la cosecha y utilizarla en aquella reforma. Eso quedaría para más tarde; ¿quizá para la reforma que viene? (35).

La próxima reforma será un excelente momento para valorar en qué medida el vacío pedagógico español de 1939-1970 es ya historia o si sigue determinando nuestro presente. Cuando se inicie la magna tarea de formar al profesorado para aplicar la reforma futura (¿o acaso será de ilusos creer que eso es una tarea magna?), veremos en qué grado la Didáctica española se ha regenerado, porque entonces veremos qué élites didácticas, en cantidad y en calidad, se han formado desde que Villar pusiera en 1970, la semilla oficial de la regeneración: los ICEs, y junto a ellos, la vía extraoficial: los Movimientos de Renovación Pedagógica; una excelente muestra de que la sociedad civil española es capaz de ponerse en actividad. Esa otra vía ha llegado a disputar a los ICEs una buena tajada del protagonismo en esa tarea. Las estadísticas que ofrecemos, fruto de encuestas oficiales al profesorado público, son expresivas al respecto:

ENCUESTA DEL CIDE DE 1984 (36)

El 77 por 100 del profesorado público de EGB, BUP y FP asistió a un curso o a una actividad de perfeccionamiento en el término de los últimos tres años.

¿Qué opinión le merece la actuación de las siguientes organizaciones para el perfeccionamiento del profesorado?

(en %)	ICEs	Movimientos de Renovación Pedagógica	Escuelas de verano
Muy buena	6	8	10
Buena	35	33	37
Regular	31	21	18
Mala	12	6	5
Muy mala	4	2	1
No sabe	10	26	25
No contesta	2	5	4

(35) La trayectoria de los ICEs durante sus dos décadas de existencia, desde una óptica interna, está expuesta en el siguiente trabajo, que constituye también una feroz defensa de estas instituciones, con abundantes referencias: Escudero y Ubieta, «Los ICEs y el MEC: Unas relaciones controvertidas». *Anales del Centro de Alzira*, 5, UNED, 1989.

(36) CIDE, «Encuesta a profesores no universitarios de la enseñanza pública». *Revista de Educación*, 277, mayo-agosto 1985.

ENCUESTA SOFEMASA PARA EL MEC DE 1985 (37)

El 90 por 100 del profesorado entrevistado manifestó haber participado en actividades de formación y/o perfeccionamiento.

Ese 90 por 100 manifestó haber participado en las siguientes actividades (las cifras se refieren a porcentajes).

Cursillos organizados por los ICEs	75
Cursillos organizados por Ayuntamientos, Sindicatos o Asociaciones de Profesores	44
Jornadas, simposios, congresos	40
Seminarios permanentes, talleres o grupos estables de trabajo promovidos por el MEC	31
Ampliación de estudios académicos en instituciones oficiales	25
Escuelas de verano	25
Seminarios permanentes, talleres o grupos estables de trabajo promovidos por los Movimientos de Renovación Pedagógica	24
Certificado de Aptitud Pedagógica	16
Otras actividades	9

Opinión del profesorado sobre las actividades de perfeccionamiento, independientemente de que hubiera participado, o no, en ellas (las cifras se refieren a porcentajes):

	Actividades promovidas por los ICEs	Actividades promovidas por colectivos de docentes (Movimientos de Renovación Pedagógica, escuelas de verano, talleres, etc.)
Suficientes en cantidad y útiles para el aula	8	8
Suficientes en cantidad, pero poco útiles para el aula	19	7
Escasas en cantidad, pero útiles para el aula	20	26
Escasos en cantidad y poco útiles para el aula	21	8
Sin opinión formada	19	23
No contesta	13	28

(37) SOFEMASA. MEC, Subdirección de Perfeccionamiento del Profesorado. Informe global sobre las necesidades de perfeccionamiento y expectativas profesionales del profesorado de EGB, BUP y FP. Noviembre 1985.

No deseamos entrar en la polémica creada sobre la valoración del trabajo de los ICEs (38), porque debemos intentar ceñirnos al tema que nos ocupa: la reforma de Villar. Pero con los datos que acabamos de ver, algo puede afirmarse: los ICEs han sido un instrumento principal en uno de los logros de Villar, esto es, conseguir que la expresión «hacer un cursillo» dejara de ser en España una expresión carente de sentido, una frase propia de otra realidad educativa, de otro país. Villar y sus ICEs contribuyeron en gran medida a que esas tres palabras fueran un hecho más o menos habitual, pero al menos, real. Recordemos, por un momento, cuanto decíamos de las décadas de posguerra y de sus miserias en el profesorado.

AYER Y HOY

Hemos visto la herencia técnica de Villar: lo que sembró puede haber dado de sí, pero la herencia Villar no terminó ahí. Hay más de qué hablar; y nuevamente debemos entrar en el terreno de la psicología colectiva del profesorado, porque en ella puede que perduren las huellas de esa herencia.

Durante la segunda mitad de la década de los sesenta y en los años de Villar, este país vio un crecimiento enorme de la oferta pública de plazas escolares en Primaria y Secundaria. Se terminó con el déficit escolar primario y se generalizó (cosa nunca vista) el acceso de la masa escolar a la Enseñanza Secundaria. Como consecuencia inmediata, el profesorado público creció también en forma nunca contemplada en este país. En otras palabras, un porcentaje muy grande del actual profesorado español vivió la reforma de Villar. Todo docente con veinte o más años de servicios (es decir, una mayoría de profesores) cuenta en su bagaje profesional con el recuerdo de esa reforma. Y se trata de un mal recuerdo.

Hoy, en vísperas de otra reforma, esa palabra despierta aquellos recuerdos, los hace revivir. El desánimo de la masa docente en los años de Villar fue grande, fue muy profundo. Su desconfianza en los poderes educativos, ya muy seria *a priori*, se agudizó todavía más; entró en una crisis de dimensiones muy grandes. En términos claros, la mayoría del profesorado español ya sabe «cómo se llevan a cabo las reformas educativas en este país»; de ahí que los errores del presente lleven sobre mojado y, como consecuencia, despierten la crítica rápida y ácida y el desánimo pronto.

Y es que en 1970, un importante sector del profesorado era joven y llevaba en su mochila una actitud vital y profesional positiva y reformadora, propia de la sociedad española de los últimos tiempos de la dictadura. Con LGE o sin ella, esa fue la causa del cambio. Pero los años han ido pasando y pesando, y la actitud de buena parte de la masa docente actual pudiera no ser la misma. Y de ello bien poco se habla.

(38) Véase Escudero y Ubieto, «Los ICEs y el MEC...», *op. cit.*

El sector joven de 1970 no contó con la ayuda del MEC, pero contaba con su propio impulso. Hoy, el impulso podría no ser el mismo (no puede serlo) y aquella vanguardia de veinte años atrás podría no estar dispuesta a volver a jugar el mismo papel por segunda vez; máxime cuando ayer todos los males se atribuían al régimen político imperante y hoy ese régimen no existe y no puede ser ni excusa para los de arriba ni motivación para los de abajo. La postura que podría dominar hoy entre los agentes reales de la reforma pudiera ser mucho más pasiva, inerte, muy poco dispuesta a comulgar con ruedas de molino, crítica y exigente desde el primer instante con las esferas altas, y no dispuesta (ahí la diferencia) a suplir con su ilusión los fallos y carencias oficiales. Eso último sucedió hace veinte años, pero podría suceder que esa generación hubiera gastado en los años de Villar y en los siguientes una buena parte de su carburante vital, mental y profesional, y careciera de ellos para una segunda vez. Creemos que esos factores ya han empezado a ponerse de manifiesto.

Antes de redactar la reforma que viene, ¿alguien, en el MEC, se preocupó de estudiar la historia educativa reciente del país, de aprender de los errores de la reforma Villar? Esta respuesta debe matizarse mucho, y creemos que tiene más importancia de la que nadie le ha dado hasta ahora.

Uno tiene la sensación de que sí se estudió, en el MEC, la aplicación y también la gestación de la LGE, y de ese estudio resultaría una lista de críticas hechas entonces y después a Villar y a su equipo. Ante esa lista, parece como si esta vez se hubiera desplegado una estrategia meditada para que esas críticas no volvieran a producirse; pero no para evitar caer en los mismos errores. Y hay diferencia entre lo uno y lo otro.

La Ley Villar fue criticada porque se había gestado en los despachos ministeriales, sin que se hubiera consultado en ningún momento a la clase educativa española; porque se había emprendido una reforma sin experimentación previa, de forma precipitada y bien poco madurada, y porque el MEC no comprendió (y no fue consecuente con ello) la enorme importancia que tenía alentar al profesorado, motivarlo y darle los medios técnicos (asumiendo su coste) para que la reforma llegara a buen puerto.

Pues bien, hoy parecen haberse desplegado muchos esfuerzos para que nadie pueda decir algo semejante. En 1970 ¿no hubo experimentación previa? En esta ocasión se llevan tantos años de andadura experimental en los centros, que ya ni recordamos cuándo se empezó. ¿No hubo en 1970 participación educativa ni social en la gestación de la ley? Hoy el proyecto ha llegado a partidos políticos, debates parlamentarios, sindicatos de profesores; han llegado a los centros ejemplares del proyecto para que la discusión sea posible hasta en el último rincón. En *Cataluña* se ha ofrecido incluso la posibilidad de presentar opiniones individuales a través de una oficina creada al efecto. ¿Se prescindió en 1970 del profesorado? ¿Se le ignoró? Hoy se han utilizado todos los medios, todos los discursos y todas las publicaciones para resaltar la importancia de la participación activa del profesorado en la reforma; condición *sine qua non* para que triunfe.

¿Todo un repertorio de actuaciones destinadas a impedir aquellas críticas de la era Villar? ¿Toda una estrategia para cubrir el expediente? ¿Por qué hacemos estas preguntas?

Porque, de hecho:

- Al profesorado no se le ha preguntado qué cosas debían, en su opinión, ser reformadas y cómo habían de serlo. Se le ha comunicado el proyecto cuando ya estaba elaborado.
- El profesorado, en términos generales y masivos, no ha podido contemplar, juzgar y opinar acerca de lo largamente experimentado.
- El proyecto, tras tanto debate y a tantos niveles, ha pasado como estaba, sin alteraciones apreciables.

Y esto último sólo permite tres hipótesis, no necesariamente excluyentes:

- Se trata de un proyecto excelente, rayano en la perfección; de ahí, su triunfo. No se han corregido errores porque no los contenía.
- El Gobierno ha querido cumplir con el expediente de la participación sin estar dispuesto a cambiar grandes cosas.
- El cuerpo social no ha aprovechado la oportunidad que se le brindaba; en el caso del profesorado, por apatía, por desinterés, «porque, de todas formas, harán lo que quieran» (frase que se ha oído como pocas) o, quizá, por incapacidad para analizar y reaccionar en consecuencia.

Resumamos: Si al profesorado no se le ha consultado (dígase lo que se quiera hacer creer) en los largos años de gestación y experimentación, esta actitud tiene un parecido demasiado grave con el proceso de elaboración de la LGE. Si se le insultó entonces, se siente insultado otra vez. Si la formación del profesorado ha sido aplazada sin explicaciones y no parecen asomar por ahí las ganas y los medios para emprender esa tarea de gigantescas dimensiones, esto tiene ya un tufo demasiado fuerte a Ley Villar. Y ese tufo llega a todos los rincones, a todos los profesores que ya sufrieron una reforma y que ven venir algo que puede parecerse demasiado, pese a toda la estrategia desplegada desde arriba para hacer creer lo contrario.

Hemos llegado otra vez al «humor» del profesorado español, bien adobado por cierto (como en 1970) con conflictos recientes que han causado heridas difíciles de cicatrizar.

¿Cómo anda ese humor? ¿Ha dado muestras ya de su aspecto? O aceptamos que la reforma no merece críticas, o concluimos que ese humor ya ha dado una primera e impresionante muestra: precisamente, esa ausencia de críticas. O el profesorado español acepta que esa reforma es necesaria *exactamente* en la forma en la que se nos presenta, o habremos de darnos cuenta, de una vez, del pasotismo de ese profesorado ante lo que se avecina, de su resignación ante lo inevitable. O calla porque asiente, o calla porque, tras una reforma pasada y otra que huele

demasiado al mismo producto, no quiere ya hablar. O esta reforma es muy distinta, o es demasiado parecida.

En 1970 no hablábamos porque no nos dejaba el régimen. ¿Por qué no se han levantado hoy en público las voces que se levantan en las salas de profesores? En 1970 el silencio era forzado. ¿Por qué hoy es voluntario? ¿Resignación, fatalismo, desánimo *a priori*, miedo a un futuro en el que más vale no pensar? ¿Incapacidad colectiva, talla profesional colectiva inferior a la altura de las circunstancias?

Uno aspira a vivir lo suficiente como para conocer, veinte años después de la reforma que viene, en qué medida la próxima generación de historiadores de la educación va a pedirnos responsabilidades, y a quiénes y en qué medida las atribuirá.

E S T U D I O S

DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN A LA ALTERNATIVA DE ESCUELA PÚBLICA

ALGUNAS NOTAS INTRODUCTORIAS SOBRE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL SECTOR DE LA ENSEÑANZA

JAUME CARBONELL (*)

Este estudio introductorio trata de destacar algunos de los elementos más problemáticos de los distintos movimientos que, en el sector de la enseñanza, se opusieron a la Ley General de Educación y elaboraron una alternativa democrática a la enseñanza, concretada en el modelo de la nueva escuela pública. Estos movimientos, que adquirieron su mayoría de edad en los setenta, se inscriben en la dinámica de la resistencia antifranquista y en favor de la democracia. Si la colaboración la ceñimos a la década de los setenta es por dos motivos: el primero, porque la LGE «hacia aguas» por todas partes en los ochenta y perdió su sentido como proyecto escolar y político de referencia, y el segundo, porque la situación política de normalización democrática, afianzada tras el fracaso de los intentos golpistas y el triunfo electoral del PSOE, creó unas condiciones muy distintas en el mundo de la enseñanza, en general, y en la dinámica de los movimientos de la enseñanza, en particular.

Esta colaboración se refiere, sobre todo, al profesorado no universitario, ya que la dinámica de la Universidad durante el franquismo y la transición siguió una trayectoria distinta y merece, por tanto, un tratamiento aparte.

1. LA LGE: UN VOLCÁN DE CONTRADICCIONES Y CONFLICTOS

La reforma educativa de Villar Palasí tuvo un error de cálculo fundamental: pensar que un proyecto de racionalización y modernización del sistema educativo podía emprenderse sin el apoyo de una amplia base social en el marco de un Estado dictatorial. La euforia franquista de finales de los sesenta, amparada en el desarrollismo económico y el asentamiento de los sectores tecnocráticos del régimen, se movía en el terreno escurridizo del más puro idealismo. Un análisis autocrítico del sistema educativo español (el Libro Blanco), un proyecto de corte europeo y reformista (inspirado en el prestigioso proyecto francés de Langevin-Wallon), y la promesa de una ayuda financiera (los dólares del Banco Mundial) no eran cartas suficientes para salvar la cara de un régimen político que todavía

(*) Cuadernos de Pedagogía.

no agonizaba, pero sí mostraba importantes contradicciones y debilidades para asumir cualquier cambio de envergadura.

Pero había más. Poderosas facciones y grupos de presión de las clases dirigentes miraban con suma desconfianza una reforma que, al menos a corto o medio plazo, podía lesionar de modo significativo sus intereses ideológicos y económicos. Bastó con que el desarrollo económico comenzase a remitir y que se acercase de modo amenazador el momento de la sucesión para que, sobre todo a partir de 1973, se iniciase la segunda fase de la contrarreforma educativa (la primera se inició desde el momento en que las Cortes franquistas no aprobaron la Ley de Financiación del sistema educativo). A partir de entonces se diluyeron enormemente los objetivos de la LGE y la escolarización gratuita entró en una dinámica de mayor subordinación al *lobby* religioso y empresarial de la escuela privada.

La pretensión de este primer apartado del artículo no era, sin embargo, desvelar el carácter de las tensiones y contradicciones dentro del aparato de poder franquista, sino sólo señalar algunas de las causas que provocaron el movimiento de crítica y contestación a la LGE, en su conjunto, y a algunos aspectos, de modo más particular. Sin ánimo de exhaustividad, se nos ocurren seis razones:

a) El régimen franquista orquestó una gran operación propagandística para vender la que iba a ser prácticamente su última reforma. Su lanzamiento fue técnicamente muy esmerado. La publicación del *Libro Blanco* de la Enseñanza en España tuvo una gran resonancia y, por vez primera, se reconocían oficialmente muchas de las deficiencias de nuestro sistema educativo. La difusión de este documento y la del posterior texto de la ley generaron un grado de interés y de expectativas ante la educación bastante notorio en el mundo de la enseñanza y los sectores más dinámicos de la sociedad. El Ministerio de Educación logró, efectivamente, que la reforma educativa fuese conocida y debatida. Y, como veremos a continuación, también logró que fuese ampliamente contestada desde distintos frentes.

b) La aparición de la LGE coincidió con un momento de ascenso y consolidación de los movimientos sociales y del movimiento antifranquista. Entonces la ocasión era excelente para que, de un modo más espontáneo u organizado, las luchas universitarias se extendieran a otros frentes de la enseñanza. Estudiantes y profesores de los distintos niveles educativos plantearon, aparte de sus propias reivindicaciones, un horizonte de resistencia común al carácter antidemocrático del Estado y, al propio tiempo, ejercieron presión para que se cumplieran los aspectos más progresivos contenidos en la Ley Villar, tales como la gratuidad y la plena escolarización. Aunque los análisis, las tomas de posición y las movilizaciones frente a la LGE tuvieron tonos muy distintos (desde sectores de la FERE hasta grupos de la izquierda marxista más radical), se puede afirmar que en los años setenta se constituyó un movimiento de enseñantes que, de algún modo, se incorporó al movimiento de resistencia antifranquista.

c) En el seno de la vanguardia del movimiento de enseñantes existió, no obstante, un intenso debate sobre la esencia y el contenido del Estado: ¿Hasta qué punto había que desenmascarar el carácter burgués o de clase del Estado o había que centrarse, fundamentalmente, en denunciar y debilitar su carácter anti-democrático? Este debate tenía que ver, obviamente, con las estrategias de los diversos grupos políticos sobre el alcance de la ruptura con el régimen franquista y la instauración de las distintas fases de cambio social y político.

El análisis de la enseñanza capitalista entre los enseñantes del Estado español estaría condicionado por el movimiento del «mayo francés» del sesenta y ocho, por las críticas a la escuela burguesa (que nos llegaban de Estados Unidos o de Italia) y, sobre todo, por el impacto que adquirieron, en algunos círculos reducidos, pero activos del profesorado, algunos textos de la sociología francesa, como *La reproducción*, de Bourdieu-Passeron, *Sobre la ideología y el Estado. Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado*, de Althusser, o *La escuela capitalista en Francia*, de Baudelot-Estabet. La denuncia que estos autores hacían de la socialización escolar de los valores de clase y de la selectividad en diversos tramos del sistema educativo fue una fuente de inspiración muy preciada.

Hay que tener en cuenta, además, que el modo de percibir las oposiciones entre dictadura y democracia, por un lado, y entre capitalismo y socialismo, por otro, tendrían amplias repercusiones en el modo de plantear las reivindicaciones más emblemáticas de la época, tales como el cuerpo único de enseñantes, el acceso a la docencia o el control democrático de la enseñanza.

d) Dos de los aspectos más acusadamente incumplidos de la LGE y, en correspondencia, más ampliamente contestados fueron la plena escolarización y la gratuidad.

Respecto a la escolarización, conviene hacer dos precisiones. La primera es la falta de estadísticas veraces y completas, tanto oficiales como no oficiales. Y la segunda es que el logro de la casi plena escolarización en EGB a finales de los setenta no era una consecuencia de los resultados de la LGE, ya que desde 1950 se apreciaba un aumento progresivo de la escolarización. Un hecho vendría a corroborar este escaso protagonismo de la LGE: según datos de la Comisión de Evaluación de la LGE (1977), el ritmo de crecimiento en los seis primeros años de aplicación de la reforma fue inferior (5,7) al de los seis años precedentes (6,9). En el mismo período de aplicación de la ley, la tasa de escolarización de jóvenes de catorce-diecisiete años pasó de 32,6 a 40,8, muy por debajo de las previsiones oficiales. Sí existían, en cambio, estudios estadísticos locales más fiables que señalaban importantes déficits en EGB, a mitad de los setenta, sobre todo en zonas suburbanas y barrios nuevos de las grandes ciudades.

Aunque otra de las lacras perceptibles era la calidad de la escolarización. Las estadísticas oficiales de 1975 en EGB hablaban de 121.363 escolarizados en condiciones muy deficientes (sobre todo, en algunas zonas como Andalucía y Extremadura) y de más de 190.629 escolarizados en locales deficientes y provisionales. Otros 55.004 estaban escolarizados en doble turno y otros 201.010, en aulas habilitadas.

e) El fracaso de la LGE fue todavía más evidente en la gratuidad. La parquedad presupuestaria, que se iría acentuando a partir de 1973, incidió tanto en la escuela estatal como en la privada. En la primera se mantenía el cobro de las permanencias, además de matrículas y otros gastos ilegales. En los centros privados subvencionados aumentaron las cuotas, se cobraba en concepto de matrícula, repasos y actividades complementarias y la gratuidad en ningún caso se hizo efectiva.

La incapacidad del sistema educativo para implantar el tan aireado principio de igualdad de oportunidades quedó en entredicho en numerosos análisis y estudios de la época. En el de Siguán y Estruch (1974), por ejemplo, se demuestra que la enseñanza fue totalmente gratuita sólo para el 0,5 por 100 de la población y semigratuita (un gasto por todos los conceptos inferior a 3.000 pesetas anuales) para el 14 por 100. Igualmente se señala el hecho paradójico de que las dos terceras partes de los beneficiarios del sistema de becas correspondían a miembros de las clases media y media alta.

Uno de los aspectos más cuestionados de la gratuidad fue la política de subvenciones, en la medida en que desatendía la enseñanza estatal en beneficio de cierto tipo de enseñanza privada. Eran usuales las argumentaciones de este estilo: «Las subvenciones cumplen una doble función: suponen la inversión de parte del excedente total, que el aparato fiscal extrae, en garantizar no el funcionamiento de todo el sistema o, menos aún, extender la enseñanza estatal y la gratuidad, sino el funcionamiento de aquella parte del sistema que está directamente ligada a la fracción dominante; en segundo término, consolidan la estructura educativa tradicional —en sus diversos planos—, obteniendo un notable aumento de los beneficios y posibilitando la superexplotación de los trabajadores de la enseñanza. A diferencia de lo que supondría la extensión de la gratuidad mediante la creación de nuevos centros estatales —y la mejora de los existentes—, la política de subvenciones deja intacto el mercado de trabajo de enseñantes y el poder hegemónico del sector más reaccionario del aparato educativo, eliminando los riesgos que podrían correr las empresas en un mercado competitivo normal» (Bozal y otros, 1975).

Como veremos más adelante, las reivindicaciones de escolarización y gratuidad son las que adquirirían un contenido más indiscutible y unitario en las luchas populares contra la LGE.

f) La debilidad de las políticas educativas solía recaer en las condiciones de trabajo del profesorado. Y, naturalmente, la LGE no fue una excepción. Ésta sacó a la luz la precaria condición social y profesional del Magisterio, sus males crónicos y sus aspiraciones pendientes. Pero, además, añadió otras problemáticas. Quizá la más llamativa fuera la del paro y el subempleo, con la emergencia de decenas de miles de profesores interinos y contratados. Este fenómeno, íntimamente relacionado con la estabilidad en el puesto de trabajo y el modo de acceso a la docencia, junto con las reivindicaciones salariales y otras relacionadas con la conquista de las libertades democráticas constituyeron el sustrato a partir del cual se articuló el primer gran movimiento de enseñantes del franquismo.

2. EL MOVIMIENTO DE ENSEÑANTES DE LOS SETENTA

Este movimiento, que adquiere la mayoría de edad a mediados de la década de los setenta es extraordinariamente heterogéneo y su evolución depende de la problemática específica de cada sector y de su grado de conciencia como colectivo asalariado, funcional o de élite. La jerarquización del profesorado en numerosas categorías determina, obviamente, la capacidad de respuesta y de movilización de cada colectivo.

Después de releer las plataformas reivindicativas de las distintas protestas y huelgas habidas a lo largo de los setenta nos atrevemos a establecer algunas hipótesis, que trataremos de ir verificando en éste y en otros apartados de este estudio introductorio:

a) El discurso del capital humano y de la enseñanza como inversión rentable, que sirve de vehículo para la reforma, contribuye a contradecir y a relegar la concepción vocacional-sacerdotal del Magisterio y a introducir la consideración del enseñante como un asalariado más y como trabajador de la enseñanza. Esta toma de conciencia se ve favorecida por la nueva realidad del paro y por la inestabilidad que amenaza a un número creciente de profesores; realidad, por otro lado, prácticamente desconocida en los años sesenta.

b) Las luchas iniciales del movimiento tienen un carácter prioritariamente defensivo y corporativo. Progresivamente, y aunque continúen en primer plano las reivindicaciones de cada sector (maestros estatales, privados, PNNs de Instituto, PNNs de Universidad, etc.), se observa una confluencia unitaria en algunas reivindicaciones y movilizaciones. Y al propio tiempo, el movimiento se muestra cada vez más activo a la hora de formular propuestas y alternativas —unas, muy concretas y localizadas, y otras, de carácter político, ubicadas en un contexto general— de transformación de la escuela. Esta capacidad de iniciativa adquiere su punto álgido con la elaboración de las diversas alternativas globales a la enseñanza, justo en el ecuador de la década.

c) El movimiento de enseñantes, a pesar de sus contradicciones y vacilaciones de clase, de sus enfrentamientos corporativos, de sus altibajos organizativos e incluso de su carácter vanguardista en algunos momentos, logra sensibilizar a la opinión pública ante la lamentable situación de la enseñanza, y se convierte en un movimiento social de carácter antifranquista y que, por tanto, está particularmente atento a las últimas vicisitudes del franquismo y a las primeras de la transición. Esto se detecta perfectamente en el modo en que van incorporándose diversas reivindicaciones políticas y en el propio contenido de las alternativas.

A continuación presentamos un breve inventario de las huelgas y reivindicaciones acaecidas en la década que nos ocupa. Nos parece conveniente destacar algunos de los datos más emblemáticos de estas luchas, recurriendo a las fuentes, para que el lector pueda percibir hasta qué punto están presentes las tres hipótesis anteriormente esbozadas, aunque sea de forma casi telegráfica:

– Febrero de 1972. El 14 de este mes, coincidiendo con la intervención del ministro de Educación ante las Cortes, se realiza una jornada de lucha contra la LGE, centrada básicamente en dos puntos: la gratuidad y el rechazo a la selectividad. Aparte de las Facultades universitarias, se suman a la huelga muchos Institutos de enseñanza media y algunos centros de EGB. Los maestros estatales apenas participan.

– Enero-febrero de 1973. Los maestros estatales van a la huelga por la equiparación de complementos con los otros cuerpos docentes y la igualdad de sueldo y de complementos para interinos y contratados. Se pide, además, la libertad de los detenidos en Madrid.

Esta huelga enlaza con el paro en el sector privado. Las reivindicaciones son: la equiparación de los salarios y horarios con los de los maestros estatales; la estabilidad en el trabajo, con la derogación del artículo 18 de la Ordenanza Laboral, según la cual los directores pueden despedir en cualquier momento a un profesor y sustituirlo por un familiar suyo o un miembro de la misma orden religiosa; el pago por el centro de los seguros sociales y el nuevo impuesto sobre el IRTP; el abono del cien por cien del sueldo del maestro en caso de enfermedad, y la gratuidad total y efectiva de la enseñanza.

– Febrero de 1974. Se repiten las huelgas, tanto en el sector estatal como en el privado, por los aumentos y las equiparaciones salariales, por la estabilidad, contra el cobro de permanencias y por la gratuidad.

– Entre 1972 y 1977 se suceden, casi anualmente, las huelgas de los PNNs de Instituto y de Universidad por la estabilidad (que incluye el rechazo a las oposiciones y la petición de otra forma de acceso), la equiparación salarial y de categorías en la perspectiva del cuerpo único de enseñantes y la gestión democrática de los centros.

– Febrero de 1975. Aunque la chispa que hace estallar el conflicto es el desplazamiento de interinos, en las octavillas de convocatoria de huelga se incluye un amplio abanico de reivindicaciones. En estos momentos son ya muy frecuentes las asambleas y los comunicados conjuntos de maestros privados y estatales y se aprecia, especialmente, la voluntad de confluencia del movimiento de enseñantes con el conjunto del movimiento obrero y popular. El extracto de las reivindicaciones contenidas en uno de esos manifiestos (así como el lenguaje empleado) da buena cuenta de ello:

- Contra la carestía de la vida: salario suficiente, que incluya la totalidad de los ingresos del maestro; a igual trabajo, igual salario; escuela pública y gratuita financiada por el Estado (abolición de permanencias, congelación de cuotas, contra las subvenciones y en favor de la gratuidad de libros y material).
- Por el derecho al trabajo: supresión de las oposiciones y acceso directo; contra el despido libre; no exigencia de los certificados de buena conducta y penales; por un sindicato único y representativo de todos los enseñantes, para poder ejercer los derechos de libre asociación, expresión y huelga.

- Por la amnistía: retirada de sanciones y expedientes; reincorporación a sus puestos de trabajo de los enseñantes expulsados por motivos extraacadémicos; decreto de amnistía general.
- Por un gobierno democrático: control democrático de los centros por parte de enseñantes, padres y alumnos; reconocimiento del derecho a la enseñanza en lengua materna; participación en la planificación de la política educativa por parte de todos los sectores implicados.

– Julio de 1975. Las oposiciones son ampliamente denunciadas por su irracionalidad. Esta situación llega al límite cuando en el verano se convocan sólo unas decenas de plazas para miles de candidatos. Se genera un amplio movimiento de *boicot*. En el caso, por ejemplo, de las oposiciones al cuerpo de agregados de Geografía e Historia, a las que se presentan 2.800 opositores para 60 plazas, el *boicot* se realiza porque la convocatoria no atiende a las necesidades educativas del Estado español; deja en situación de inseguridad, paro o desempleo, a la mayoría absoluta de los licenciados; divide y enfrenta a los enseñantes de diferentes categorías, dentro de una misma profesión, y no valora ni la formación teórica ni la capacidad pedagógica. Como soluciones alternativas se proponen: la escolarización total de la población hasta los dieciséis años; puestos de trabajo para todos los licenciados; un contrato laboral, y un cuerpo único de enseñantes.

– Febrero de 1976. Los maestros privados protagonizan largas huelgas con ocasión de la negociación del convenio colectivo. Los maestros estatales, por su parte, efectúan paros en protesta contra el decreto de fijación de plantillas y por el derecho a constituirse en un organismo autónomo y representativo. Algunos miles de centros, decenas de miles de enseñantes y más de un millón de escolares se ven afectados por la huelga de maestros de mayor alcance tras la Guerra Civil. Ambos movimientos se desarrollan independientemente, pero en algunos momentos coinciden en reivindicaciones y acciones unitarias.

– Febrero de 1978. El aluvión de críticas al sistema escolar y la conflictividad no cesan. Los maestros estatales y privados vuelven a las andadas. Ahora, la plataforma unitaria es apoyada por seis sindicatos. Se incluyen en ella cuestiones relacionadas con las mejoras retributivas, la calidad de la enseñanza, las mejoras sociales (jubilación y pensiones), la enseñanza democrática y la convocatoria urgente de elecciones sindicales.

– Las plataformas reivindicativas no siempre coinciden en las diversas regiones y nacionalidades, ni siquiera en el seno de cada una de ellas, a tenor de la correlación de fuerzas políticas y sindicales existente en cada momento. Con todo, sí podemos afirmar que la LGE destapa, crea y agrava algunas cuestiones que afectan de lleno a la situación y los intereses del profesorado. Al menos, se pueden señalar estas tres: la división en categorías, la inestabilidad y la falta de organismos de representación democrática. Frente a tales problemas se articulan reivindicaciones ampliamente discutidas y no exentas de polémica, como veremos a continuación.

A) De la jerarquización al cuerpo único

Sin entrar en una tipología de las múltiples categorías profesionales, desde la educación infantil hasta la Universidad, conviene recordar que la LGE provocó especialmente una enorme bolsa de parados y un amplio colectivo de interinos y contratados, con bajos salarios, escasos derechos y ninguna estabilidad en el trabajo. La diferencia entre ese sector y el cuerpo de catedráticos se describe en estos términos, algo duros, pero reales: «En un extremo existe un grupo enorme aquejado de una fuerte subproletarización (personal docente no licenciado y parte de licenciados e interinos), con subempleo, salarios de subsistencia e inseguridad laboral, sin posibilidades de promocionarse profesionalmente y de dedicar un mínimo de atención a la puesta al día de su preparación pedagógica. Sin ánimo de dramatizar, podemos decir que la preocupación básica de este sector masivo del profesorado es la de sobrevivir. En el otro extremo cabe situar a una "aristocracia" integrada por catedráticos agregados y un reducido número de licenciados que trabajan en la privada» (Bozal y otros, 1975).

Es lógico pensar que existiesen fuertes tensiones entre ambos colectivos, como las hubo, sobre todo al principio, entre maestros y licenciados al disputarse el tramo de la EGB.

Dentro del movimiento de enseñantes espontáneo y organizado, la exigencia socialista de «a igual trabajo, igual salario», así como su traducción en el cuerpo único, fueron ampliamente sentadas y compartidas en los años setenta. Las fisuras en el planteamiento de esta exigencia se plantearían, en todo caso, muchos después, ya en el contexto de la democracia del PSOE.

B) ¿Contrato laboral o funcionario?

La polémica en torno a las formas de acceso del profesorado es quizá la que adquiere mayor intensidad en el profesorado interino y contratado. Existe un consenso generalizado en rechazar el sistema de oposiciones vigentes por las razones antes expuestas. No obstante, no se vislumbra demasiada iniciativa ni claridad a la hora de concretar otras vías alternativas. A menudo, todo queda en una mera oposición a las oposiciones; en otros casos, se propugna una reforma en profundidad de la formación inicial del profesorado y el acceso directo, o bien, la organización de prácticas controladas o cursillos de selección, en la línea del Plan Profesional de la II República. El discurso bascula desde la no aceptación radical de las oposiciones como mecanismo de selección hasta la crítica más centrada en la forma de organizarlas y en sus contenidos.

La controversia más dura, sin embargo, se polariza en torno a la relación jurídica que debe establecerse con el Estado: la obtención de un contrato laboral como medio de lograr la estabilidad laboral y el estatuto del trabajador (como el resto de los trabajadores o el acceso al cuerpo de funcionarios para resolver la estabilidad y facilitar la unificación del cuerpo de enseñantes), mediante una modificación en las condiciones laborales, los derechos sindicales de los funcionarios y su equiparación. El rechazo a la «funcionarización» docente

se argumenta por su carácter corporativista y por el aislamiento del profesorado del conjunto de trabajadores, por los efectos perniciosos de su carácter vitalicio, exento de control pedagógico, y por el control ideológico de un Estado autoritario. A su favor, y amparándose en una actitud más pragmática, se arguye que el rol del funcionariado puede ser distinto en un Estado democrático y que, en definitiva, éste es el régimen de relación jurídica que se establece en la mayoría de los países europeos.

La opción del contrato laboral, inicialmente acariciada por muchos, fue remitiendo a medida que el cupo de plazas en oposición fuera en aumento a partir de 1977, coincidiendo con la legalización de los partidos políticos. Puede que el contrato laboral fuese una opción idealista, pero pocos podían imaginar entonces que el proceso de «funcionarización» y burocratización en los distintos niveles educativos llegase hasta donde ha llegado. También en esa posición se idealizaron los hipotéticos efectos benefactores de la democracia formal.

C) Del verticalismo al sindicalismo democrático

La situación sindical a mitad de la década es descrita en estos términos: «La ineficacia de los actuales cauces de encuadramiento oficial abre una polémica en torno al presente y (el) futuro de la organización de los enseñantes. Al SEM, organismo de corte fascista, le ha llegado su hora baja. El sindicato verticalista, aunque sus niveles inferiores de representación han podido ser ocupados por las candidaturas de renovación y se ha convertido en un lugar de convocatoria no despreciable, continúa con una dirección antidemocrática y ajena a los intereses de los asalariados. Esta situación obliga al movimiento de enseñantes a buscar paralelamente y desde ahora formas autónomas y de organización.»

Durante el franquismo, el movimiento de enseñantes se organiza de forma espontánea y en asambleas, a partir de zonas territoriales y coordinaciones en los momentos álgidos de lucha, y de forma permanente se refugia en organismos legales, como los Colegios de Licenciados, que asumen un protagonismo destacado en la defensa de los intereses laborales y sindicales. En la EGB existen algunas asociaciones legalizadas y organizaciones clandestinas de escasa incidencia. En algún momento se reivindica un colegio profesional al estilo de los Colegios de los Licenciados, pero pronto se abandona el proyecto y las expectativas se centran en la constitución de un sindicato democrático y autónomo de los enseñantes. La discusión reside en si se confluje en una sola organización sindical unitaria, o bien si la unidad sindical se construye a partir de las secciones de enseñantes que se establecen en el seno de cada central obrera.

3. EL MOVIMIENTO VECINAL ANTE LA LGE

Los efectos de la ley se hacen especialmente patentes en los barrios suburbanos de las grandes ciudades. Se trata de poblaciones que experimentan un fuerte crecimiento demográfico con el desarrollo económico y los flujos migratorios de

los sesenta y que ocupan espacios en los que no se ha previsto ningún equipamiento colectivo. Este déficit de servicios comunitarios genera un amplio movimiento ciudadano reivindicando. En el plano específico de la enseñanza se exige la construcción de escuelas gratuitas, de calidad y gestionadas democráticamente. Este movimiento, que se articula sobre todo alrededor de las Asociaciones de Vecinos es, por tanto, el resultado de la confluencia de las luchas urbanas y las luchas de los enseñantes. A grandes rasgos, sus reivindicaciones se plasman en cuatro direcciones:

A) Por la escolarización: La conquista de un mayor número de plazas escolares de carácter público en el mismo barrio es una de las reivindicaciones más elementales y sentidas por el vecindario. Las demandas se centran especialmente en la EGB, aunque más adelante se extienden a la Educación Infantil y a la Secundaria. Los déficits en algunas poblaciones son alarmantes y los vecinos muestran una capacidad de iniciativa envidiable a la hora de ofrecer y ocupar solares destinados a escuelas. La consecución de tal objetivo supone lidiar al mismo tiempo con los incumplimientos del MEC, con intereses especulativos e inmobiliarios, con la actitud de desidia de los Ayuntamientos antidemocráticos y con todo el aparato burocrático de la Administración. La primera secuencia consiste en lograr que se inicien las obras del centro y la secuencia final, conseguir que funcione en condiciones. Entre ambas, multitud de obstáculos jalonan otras secuencias.

B) Por la gratuidad: La lucha por la gratuidad ha desencadenado el más amplio movimiento en el que han participado enseñantes, padres de alumnos y el vecindario en general. Ya hemos visto cómo desde 1973, cuando se produjeron los primeros paros en los sectores estatal y privado por reivindicaciones salariales, la solidaridad de los padres fue notoria; relacionándose las reivindicaciones específicas de los enseñantes con las exigencias populares de escolarización y gratuidad de la enseñanza.

Entre las acciones por la gratuidad destacan las que se orientan hacia la abolición de las permanencias en la escuela estatal y la congelación de cuotas en la escuela privada. En algunas escuelas se impulsan instrumentos de defensa y comisiones de control de cuotas, en las que van adquiriendo un papel muy activo las nacientes Asociaciones de Padres. A partir de 1973, tras la aprobación de la Ley de Subvenciones, se constituyen nuevas comisiones para intervenir en el control de su distribución.

C) Por la calidad de la enseñanza: Las denuncias son constantes por la instalación de barracones provisionales que se convierten en definitivos, por las condiciones en las que entran en funcionamiento las escuelas de nueva creación (sin calefacción, sin servicio de comedor ni otros servicios e instalaciones), por la aglomeración de alumnos en las aulas o por otros aspectos relacionados con la calidad de la enseñanza.

Las quejas se dirigen, asimismo, a las escuelas privadas minifundistas (o academias de piso) por sus deficiencias de todo tipo. Se trata de un modelo de es-

cuela que va desapareciendo en el transcurso de los años setenta a medida que se construyen centros públicos.

Aunque mostraron un carácter minoritario y muy localizado, conviene subrayar la importancia que tuvieron ciertos procesos de lucha (algunos, incluso, con final feliz) que trataban de convertir escuelas privadas cooperativas y pedagógicamente innovadoras —pero en una situación de crisis financiera agobiante— en nuevas escuelas públicas, manteniendo el mismo proyecto educativo y el equipo de maestros. Su significación cualitativa residía en el hecho que, de alguna forma, llegaron a ser referentes para la construcción del nuevo modelo de escuela pública.

D) Por la democratización: La intervención en la gestión y el control de la enseñanza se sitúa en varios planos. En los centros de EGB, algunas APAs colaboran estrechamente con los maestros en los aspectos económico y educativo. En los Institutos, la democratización va abriendo brecha en los mecanismos de elección de directores y en la función de los claustros.

En los barrios, los intentos se dirigen a forzar la participación de las Asociaciones de Vecinos en las Juntas Municipales o la constitución de comisiones mixtas para planificar y verificar la puesta en marcha de los equipamientos educativos. A raíz de ciertos conflictos, se van conquistando algunos espacios de libertad, por lo general, débiles y limitados en cuanto a su capacidad decisoria, pero poderosos como plataformas de presión y sensibilización.

En los debates y propuestas se ponía de manifiesto el carácter idealista que se otorgaba a los movimientos sociales en el contexto democrático. Existía, al propio tiempo, una ilusión excesiva en que el proceso de ruptura democrática daría paso a un modelo de democracia política y socialmente muy avanzado (más, por supuesto, que el de las vecinas democracias occidentales), así como un desconocimiento bastante evidente de las reglas del juego y de las limitaciones de las democracias formales o burguesas europeas. De éstas se conocían más sus teóricos que sus realidades. Veamos, si no, este texto, extraído de diversos manifiestos vecinales de la época: «En un contexto democrático debería asegurarse que desde las Asociaciones de Padres y Vecinos hasta los Sindicatos de enseñantes y trabajadores, y otros organismos de carácter pedagógico, pudieran intervenir en la fijación de la política educativa a seguir, en la planificación escolar-educativa, en la supervisión de la calidad de la enseñanza y contratación del profesorado, en la obtención y distribución de recursos y en la determinación de las prioridades coyunturales» (Cáceres y otros, 1976).

Sin embargo, algunas de estas reivindicaciones se llevaron a cabo merced al movimiento de «Escuelas en lucha», una iniciativa enraizada en algunos barrios populares barceloneses. El vecindario, tras la construcción de las escuelas públicas, largamente reivindicadas, logró nombrar el equipo de maestros e imponer una alta cuota de participación conjunta de padres y maestros en la gestión del centro. El experimento apenas duró un par de años, que coincidieron con el vacío político del posfranquismo y educativo de la LGE. El sueño se rompió tan pronto como la democracia se fuera normalizando. Esta no aboga-

ba, obviamente, por experimentos vanguardistas. Además, este sistema de acceso por la vía popular fue contestado en una huelga auspiciada por los sindicatos más corporativistas.

4. LOS MOVIMIENTOS DE RENOVACIÓN PEDAGÓGICA

A) *Los orígenes*

La renovación pedagógica, en las décadas de los cincuenta y los sesenta es escasa y se desarrolla en un determinado tipo de escuela privada. Se trata de ofertas cuantitativamente poco representativas en Cataluña y, en mucha menor proporción, en Euskadi. Son iniciativas que surgen al amparo de las clases burguesa y media, pero que luego irán extendiéndose hacia las clases populares. Los impulsores son grupos de padres y maestros ligados a sectores católicos —liberales o progresistas— nacionalistas y antifranquistas. En Cataluña todas las propuestas están impregnadas de dos ideas que constituyen su fuerza: la «catalanización» de la escuela y la recuperación de la tradición pedagógica de la Escuela Nueva o Activa, que tiene un gran arraigo antes de la Guerra Civil. No obstante, a partir de esas dos premisas, van aflorando proyectos de características muy distintas. Conviene resaltar la heterogeneidad de este movimiento de escuelas, que se acentúa en los últimos años del franquismo, frente a las tesis que lo explican como un movimiento homogéneo de signo burgués.

El régimen privado de todas ellas coincide en un punto: la escuela estatal no permite, bajo el franquismo, ninguna posibilidad de renovación pedagógica, pero discrepa esencialmente en otro: mientras que unos centros, por su carácter elitista y por otras razones ideológicas, se plantean su privacidad más allá del contexto franquista, otras escuelas —que se constituyen con fórmulas cooperativas y con una voluntad más socializadora— se plantean la propiedad privada de forma transitoria y manifiestan su voluntad de convertirse en públicas en un contexto de restauración democrática y autonómica. Este grupo de escuelas se organiza a mitad de los sesenta en la «Coordinación Escolar» y están vinculadas estrechamente al nacimiento y a la primera época de «Rosa Sensat» y las «Escoles d'Estiu». Es más, los profesores y los alumnos, así como las ideas y los métodos pedagógicos, se comparten y retroalimentan en sendos escenarios. «Rosa Sensat» es la plataforma en la que fluyen los nuevos aires innovadores de un pasado esplendoroso y de otras pedagogías europeas contemporáneas. Las escuelas activas son el escenario privilegiado en el que, día a día, se van poniendo en práctica las nuevas ideas. En ambos lugares se intenta compensar, de forma entusiasta y acelerada, la deficiente formación recibida en las Escuelas Normales.

¿Cuáles son las razones que definen como especialmente innovador en el contexto de la época este movimiento de escuelas de «Coordinación Escolar» y otros centros más o menos vinculados a «Rosa Sensat»? Hacemos un extracto de las que cita Jordi Monés (1981): la ruptura con la escuela autoritaria en un ambiente de represión política y social; la introducción de algunos de los postulados más emblemáticos de la Escuela Nueva y de algunos de sus métodos, especial-

mente los de Montessori, Decroly y Freinet; la aplicación del principio de coeducación, sorteando la legalidad oficial; la introducción en las aulas de nuevas materias o nuevos contenidos, tales como la matemática nueva, la gramática estructural, las ciencias sociales o la educación sexual; la gestión democrática de los centros con la participación de los diversos sectores implicados. En este sentido, cabe subrayar la relevancia que adquieren la asamblea de alumnos y algunas prácticas vanguardistas de autogestión y cogestión escolar, rodeadas de un intenso clima de debate y tensión; la presencia de especialistas en áreas tradicionalmente tan marginadas como la educación plástica y la musical; la presencia del psicólogo y el interés por la observación y el conocimiento científico de la infancia; la introducción de la lengua catalana, así como de diversos contenidos y señas de identidad cultural; y finalmente, el compromiso hacia una profesionalización docente mediante la formación permanente.

Este incipiente movimiento de renovación pedagógica, que a menudo soratea o bordea los límites de la legalidad, acusa de modo particular la promulgación de la LGE. Algunas de sus normativas obligan a estas escuelas activas a legalizar ciertas actividades y a cumplir ciertos requisitos en las condiciones de sus edificios y en la organización escolar; presión que deben afrontar con graves dificultades financieras. La propia contrarreforma educativa abandona o suaviza esos controles y esos centros se liberan de la espada de Damocles que les amenaza.

Este colectivo se incorpora al movimiento de enseñantes y a la resistencia antifranquista y se vincula activamente a las críticas generales sobre la LGE y a las aspiraciones de una escuela pública y democrática. En los años setenta, «Rosa Sensat» va sumando nuevas voluntades y aportaciones (ahora también de la escuela estatal) y se convierte en la vanguardia de la renovación pedagógica, en la que tienen puestos sus ojos muchos profesores y colectivos de otros puntos del Estado español.

El discurso pedagógico-ideológico de «Rosa Sensat» va evolucionando, por otra parte, desde posiciones «pedagogistas» e idealistas hacia posturas más socializantes y marxistas en el análisis de la escuela. El binomio individuo-sociedad o, expresado en términos educativos, el binomio formado por los intereses espontáneos del niño y la función social de la escuela, discurre intensamente en los debates y propuestas. A ello contribuyen la ascendencia de la sociología de la educación dentro de «Rosa Sensat» y la creciente influencia de los partidos políticos y embriones sindicales de izquierda, de neta inspiración marxista.

Sería ciertamente injusto ignorar la labor desarrollada por otras escuelas activas (en Euskadi, Galicia, Valencia, Madrid, etc.), algunos grupos de renovación pedagógica como el Movimiento Freinet, los Colegios de Doctores y Licenciados y otros colectivos y maestros anónimos. Estas y otras aportaciones han sido escasamente estudiadas, y tampoco hay aquí espacio para tratarlas con detenimiento. Pero sí queremos dejar constancia de que Cataluña lideró, aunque no protagonizó en exclusiva el nacimiento y los primeros andares del movimiento de renovación pedagógica.

B) *La expansión*

El modelo de «Rosa Sensat» y sus Escuelas de Verano, a las que en las últimas ediciones del franquismo asisten profesores de otras Comunidades Autónomas, se esparce como una gota de aceite por todo el Estado. A finales de los setenta, esta oferta se generaliza en toda nuestra geografía y se va consolidando cuantitativa y cualitativamente. Ese «sarampión pasajero» de las Escuelas de Verano, tal como lo bautiza un ministro de la UCD, llega a convocar a unos treinta mil maestros.

La actividad más genuina de los Movimientos de Renovación Pedagógica, que agrupan mayoritariamente a maestros de la escuela pública, es la Escuela de Verano; aunque sus iniciativas se van prolongando a lo largo del curso: grupos de trabajo y seminarios, por zonas, áreas o niveles; elaboración y experimentación de materiales propios; proyectos de investigación y estudios del entorno; aprovechamiento y reconversión de los recursos oficiales para la formación y el reciclaje; intercambio de experiencias, etc. En todas las actividades están presentes la crítica al sistema educativo del momento, la perspectiva de una nueva escuela pública renovada y vinculada a cada comunidad y la investigación y la cooperación entre iguales como formas de trabajo. En este sentido, cabe destacar la influencia que ejercieron para la reflexión y la práctica escolar las experiencias vanguardistas italianas, como el «Movimento de Cooperazione Educativa»; versión actualizada de la pedagogía freinetiana y con un marcado componente social. También algunas propuestas francesas tuvieron cierto eco, por el contrario, se vivía de espaldas a las aportaciones del mundo anglosajón.

La dinámica y la evolución de estos colectivos son muy dispares, varían a tenor de las coordenadas históricas y políticas de cada lugar, del proceso de madurez pedagógica y organizativa, de la correlación de fuerzas políticas y sindicales en el seno de sus vanguardias y de su orientación más o menos crítica en relación con el análisis del presente y las perspectivas de futuro. A pesar de esa heterogeneidad de itinerarios, sí pueden establecerse algunas coordenadas comunes, que coinciden con la evolución política y pedagógica. Así, pueden distinguirse tres fases.

En una primera —finales de los sesenta y primeros de los setenta—, que todavía agrupa a pocos colectivos, se pone el énfasis en el modelo pedagógico de la escuela activa y del maestro. En este sentido, los debates y cursos se orientan hacia esa búsqueda de las señas de identidad de una escuela diferente. Pero, al propio tiempo, existe una preocupación por las cuestiones relacionadas con el entorno natural, social y político. Y cuando se aprueba la LGE, las Escuelas de Verano sirven de vehículo para las críticas del profesorado.

En un segundo momento, que discurre aproximadamente entre 1974 y 1977 (es decir, entre los últimos años del régimen franquista y las primeras elecciones democráticas), aun sin abandonar la labor de formación y reciclaje no cubierta por la Administración, las energías se centran en el debate de la

alternativa de la nueva escuela pública. La temperatura política sube muchos grados y existe una gran euforia ante la previsible ruptura democrática. A este período nos referiremos más explícitamente en el próximo apartado, al hablar de la alternativa.

Finalmente, en un tercer momento, a finales de los setenta (que coincide con el gobierno de UCD), se acusa un grado de desencanto y frustración al ver truncadas las esperanzas puestas, con tanto entusiasmo como idealismo, en la alternativa de la escuela pública. De ahí que los temas sociopolíticos se vayan sustituyendo progresivamente por otros de carácter más netamente pedagógico. Es la etapa que algunos han caracterizado acertadamente como «didactista» o «profesionalista». Este cambio de rumbo se inscribe, además, dentro de los movimientos pendulares tan frecuentes que afectan a la escuela y a la pedagogía, a tenor de las circunstancias o de las modas que se instalan de forma no siempre explicable.

Durante este tiempo se consolidan los colectivos como movimientos sociales más estables que garantizan una mayor continuidad en sus actividades. Algunos se legalizan y se dotan de una mínima estructura, mientras que otros se mantienen en condiciones organizativas harto precarias. Un hito importante en este proceso lo constituye la celebración de las I Jornadas Estatales de Renovación Pedagógica. Tienen lugar en Almagro en abril de 1979, y a ellas asisten representantes de veinte colectivos. En ellas se definen las primeras bases pedagógicas de esos movimientos, así como las formas de trabajo y coordinación para el futuro. El documento final expresa con nitidez hasta dónde había llegado su cultura pedagógica común. De él reproducimos los tres primeros puntos:

«1. Las Escuelas de Verano y los movimientos de renovación pedagógica se consideran abiertos a la reflexión, a la crítica de la problemática educativa y a la elaboración de objetivos de trabajo para todos los enseñantes que deseen transformar la escuela.

2. La reflexión y el esfuerzo de muchos enseñantes han conducido a elaborar una alternativa global a la enseñanza, a una profundización del proyecto de reforma escolar. En la dirección del objetivo de una escuela pública como superadora de los conceptos actuales de escuela estatal/escuela privada, se plantea hoy la urgente necesidad de elaborar los contenidos pedagógicos, los métodos didácticos y las líneas de trabajo educativo que vengan a llenar de sentido y validez a ese planteamiento general.

3. A pesar de las condiciones diferentes, de la diversidad de medios y de la heterogeneidad de las escuelas de verano, cabe señalar como elementos comunes su voluntad de producir un cambio progresista en la estructura escolar y, de otra parte, su intención de integrar la escuela a la comunidad cultural y al medio en la que se sitúa. Para ello, se considera imprescindible una formación del enseñante que escape tanto de un planteamiento dogmático y general como de un detallismo pedagógico. Se pretende dar al enseñante todos los elementos que precise para facilitar su tarea profesional y su conciencia de agente de cambio cultural y social.»

5. LA ALTERNANCIA COMO CONFLUENCIA UNITARIA

Hay dos años que se inscribirán con letras de oro en nuestra historia de la educación: 1975 y 1976. Porque, como apuntábamos en las hipótesis iniciales, de esta colaboración se deriva una convergencia de intereses y voluntades, hasta entonces desconocida, entre el movimiento de enseñantes, los movimientos ciudadanos y vecinales, los colectivos de renovación pedagógica y un amplio sector de fuerzas políticas y sociales comprometidas en la lucha antifranquista y por la democracia, porque las ideas se debaten apasionadamente y no hay colectivo que deje de participar en la elaboración o contestación de una alternativa a la enseñanza, y en definitiva, porque se viven momentos históricos en la transición de la dictadura a la democracia.

Las razones y los contenidos de esa confluencia se han ido dibujando en anteriores capítulos. La amplitud y la riqueza de tales aportaciones no nos permiten referirnos a todas ellas y, mucho menos, comentar algunas en profundidad. Colegios Profesionales, Escuelas de Verano, partidos políticos y otros colectivos ciudadanos y populares fueron sus protagonistas. De esa literatura ingente hemos seleccionado dos: la del Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid y la de la «Escola d'Estiu de Rosa Sensat». Aunque si el espacio nos lo permitiese, habría que incluir también la del Colegio de Licenciados de Valencia. A continuación, vamos a subrayar algunos de los elementos más significativos de las dos propuestas, así como las reacciones y polémicas que suscitaron.

A) Una alternativa para la enseñanza

Este documento, que fue aprobado en una asamblea de mil ochocientos profesores convocados por el Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid, fue el resultado de un largo e intenso proceso de discusión y tuvo una enorme repercusión en los medios educativos y no educativos.

Los ejes básicos de la alternativa son: 1) La escuela como servicio público: Se afirma que las necesidades de enseñanza no podrán resolverse en la medida en que el control del aparato educativo esté en manos de la empresa privada, cuyo objetivo primordial es el beneficio. Se propone que sea el Estado el que se haga cargo de la enseñanza mediante una planificación y una gestión democrática de la misma, con la participación de los diversos sectores interesados. 2) Ciclo único: Se entiende como un ciclo que, con carácter obligatorio y gratuito, abarca desde los cuatro a los dieciséis años, mediante una articulación gradual de las diversas etapas. La escuela unificada se define como una escuela de «calidad y nivel homogéneos y sin discriminaciones clasistas en cuanto a instalaciones, medios, profesorado y contenidos». 3) Cuerpo único de enseñantes: Se exigen unos salarios y unas condiciones de trabajo idénticos para todos los enseñantes. Se aboga, asimismo, por un sindicato único, democrático e independiente como instrumento más adecuado para la defensa del profesorado.

La difusión de este documento provocó un fuerte revuelo en algunos sectores de la enseñanza religiosa, en la patronal y en la prensa. Las acusaciones se centraban en los ataques que contenía la Alternativa a la «libertad de enseñanza», concebida en ese caso desde la óptica de la pluralidad de centros y no desde el pluralismo democrático en el interior de la escuela, y a los temores de estatificación absoluta de la enseñanza. Conviene recordar que la Alternativa fue contundente ante la cuestión de las subvenciones. Su *slogan* se sintetizaba en estos términos: «A la escuela pública, fondos públicos; a la escuela privada, fondos privados.»

B) *Por una nueva escuela pública*

En el escenario multitudinario de las «Escoles d'Estiu» de Barcelona de 1975 y 1976, organizadas por «Rosa Sensat» y por el Colegio de Doctores y Licenciados, se presentan los documentos «Per una nova escola pública catalana». La primera versión tiene un gran impacto social y la segunda, discutida y modificada a lo largo del siguiente curso, desata una fuerte polémica. Veamos algunos de los ejes vertebradores de la propuesta definitiva de 1976:

1) Organización general del sistema educativo: Se señalan las características de la dirección democrática de la política educativa, del modelo de escuela pública, única y totalmente gratuita. Igualmente se dibuja el carácter nacional de la escuela, en lengua y contenidos, y en el marco de un Estado que garantice una plena autonomía. 2) Escuela y medio social: Cabe realizar aquí la lectura que se hace del pluralismo ideológico y de la libertad de enseñanza, totalmente opuesta a la que se hace desde los sectores mayoritarios de la escuela privada: «Será preciso que la escuela respete la evolución del niño, en el sentido de no imponerle ninguna concepción religiosa o política de la realidad.» El pluralismo y la aconfesionalidad serán asegurados, sin excepción, en todos y cada uno de los centros. 3) Gestión de los centros: Se concretan las funciones y los agentes que deben intervenir tanto en la gestión democrática de los centros —Consejo de Escuela—, como en el ámbito territorial —Consejo Escolar de Barrio, Comarca o Municipio—. 4) Definición pedagógica: Se apuesta por la educación integral, el tronco común, la educación permanente de adultos y el tratamiento no marginador de la Educación Especial, aunque todavía no se plantea en este momento la integración de los alumnos con necesidades educativas especiales. 5) La formación del enseñante: La profesionalidad del enseñante se centra en la demanda de cambios radicales en la formación inicial y permanente del profesorado. Se señalan, asimismo, las condiciones del enseñante para impartir su profesión en Cataluña. 6) El estatuto y el sindicato de trabajadores de la enseñanza: «La Nueva Escuela Pública ha de ser llevada por un cuerpo único de enseñantes, desde la guardería hasta la Universidad, caracterizado por una formación y unas condiciones de trabajo unificadas.»

La sociedad catalana, la prensa y el mundo educativo polemizaron, tal como ocurrió en Madrid y en otros lugares, sobre el concepto de libertad de enseñan-

za, el pluralismo escolar, la escuela pública y privada, la función del Estado y de la iniciativa privada, entre otras cuestiones. En Cataluña, a raíz de la difusión de ese documento, se añadieron de modo especial dos nuevas polémicas: el carácter nacional de la escuela, con las exigencias que comportaba para el profesorado, y la opción de escuela única, que produjo una fuerte división entre los propios asistentes a la asamblea final de la «Escola d'Estiu». Su concepción, frente a la dialéctica escuela pública-escuela privada, como puede apreciarse, es más radical que la contenida en la Alternativa: «La escuela que queremos debe ser pública y única, entendida como modelo único respecto a infraestructura y dotación de material, calidad pedagógica, rigor científico, nivel de conocimientos, capacidad profesional y sueldos. Este modelo presupone garantizar la escolarización total y la desaparición de la enseñanza privada. Sería necesario, pues, crear las condiciones para que las actuales escuelas privadas de diferentes sectores se transformen en nuevas escuelas públicas.»

C) A modo de epílogo

En el seno de las diversas alternativas, impregnadas de una fuerte carga utópica e idealista, se mezclan y se confunden las reivindicaciones situadas en un contexto democrático burgués u occidental con otras que se enmarcan en un Estado socialista. Así, por ejemplo, la reivindicación de la escuela pública y única es irrealizable en un sistema democrático de libre mercado, como lo son también la consecución del cuerpo único de enseñantes o el control de la enseñanza por parte de las fuerzas populares y sindicales.

Conviene subrayar que el consenso logrado en algunas propuestas es el producto de equilibrios y acuerdos difíciles y contradictorios, protagonizados por colectivos que o bien sitúan la contradicción fundamental entre la dictadura y la democracia y, la democratización del Estado, o bien la sitúan entre el capitalismo y el socialismo y subrayan la importancia esencial de modificar las actuales relaciones sociales y de socializar las fuerzas productivas.

Por otra parte, en dichos proyectos se hace abstracción de la hipotética correlación de fuerzas en la nueva sociedad democrática, del poder de la ideología dominante en la escuela y de la capacidad de las clases dirigentes y del Estado para asimilar o neutralizar las reivindicaciones de los movimientos sociales. El fracaso relativo de muchas de esas propuestas se explica por el modo en que se realizó la transición. Lo que luego ocurrió, en el transcurso de los ochenta, formaría ya parte de una historia distinta, aunque sería conveniente analizar hasta qué punto el guión, en su conjunto, y las diversas secuencias de aquellas propuestas han sido hoy recogidas u olvidadas. Es fácil desde la perspectiva de los noventa referirse a la carga utópica e idealista de aquellos tiempos. ¿Pero acaso era posible entonces desprenderse de esa ilusión y de ese entusiasmo que acompañan las causas utópicas?

BIBLIOGRAFÍA

- Althusser, L., *Sobre la ideología y el Estado. Ideología y aparatos ideológicos de Estado*. Barcelona, Laia, 1984.
- Baudelot, Ch. y Establet, R., *La escuela capitalista en Francia*. Madrid, Ed. Siglo XXI, 1975.
- Bozal, V. y otros, *La enseñanza en España*. Madrid, Ed. Comunicación, 1975.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C., *La reproducción*. Barcelona, Laia, 1977.
- Cáceres y otros, *La lucha de barrios en Barcelona*. Madrid, Ed. Elías Querejeta, 1976.
- Carbonell, J. y Monés, J., *Escola única-unificada*. Barcelona, Laia, 1978.
- Fernández de Castro, I., *Reforma educativa y desarrollo capitalista*. Madrid, Ed. Cuadernos para el Diálogo, 1973.
- Flecha, R.; García, J. M. y Lloret, C., *Transformemos la escuela*. Barcelona, Ed. Vicente Álvarez, 1977.
- Ministerio de Educación y Ciencia, *La educación en España. Bases para una política educativa*. Madrid, MEC, 1969.
- Monés i Pujol-Busquets, J., *L'escola a Catalunya sota el franquisme*. Barcelona, Ed. 62, 1981.
- Seminari d'Història de l'Ensenyament. Rosa Sensat. *L'ensenyament*. Barcelona, Ed. Dopesa, 1978.
- Siguán, M. y Estruch, J., *El precio de la enseñanza en España*. Barcelona, Ed. Dopesa, 1974.

Nota: Debido a la falta de bibliografía sobre esta temática, la consulta prioritaria se ha centrado en los materiales clandestinos o editados fuera del circuito comercial de los partidos políticos, los movimientos de enseñantes y de renovación pedagógica.

Además, se han consultado diversas revistas de carácter general o especializado como: *Triunfo*, *Cuadernos para el Diálogo*, *El Cárabo*, *Zona Abierta*, *Argumentos*, *Perspectiva Escolar*, *Cuadernos de Pedagogía* y otras.

T E S T I M O N I O S
A C T O R E S D E L A L E Y

TESTIMONIOS ACTORES DE LA LEY

CUESTIONARIO

1. *Describa su participación en la reforma educativa de 1970. Reconstruya, por favor, el momento histórico en el que se produjo la reforma, al tiempo que expone cronológicamente su intervención en ella (responsabilidades, intervenciones, acciones y proyectos concretos que alentó o llevó a cabo directamente o por delegación). Si lo cree oportuno, señale directamente la secuencia de acontecimientos, antecedentes, situaciones y personas o colaboradores que jalónaron su actividad política (v. g. cómo se produjo su nombramiento, los objetivos que se trazó una vez nombrado; cómo éstos se vieron afectados por la actividad política cotidiana, etc.*

2. *De forma particular, ¿cuáles fueron para usted las razones de mayor trascendencia que impulsaron la reforma?*

3. *Con el paso de los años, ¿qué supuso para usted haber participado en la elaboración de una reforma educativa de la importancia de la que se articuló a través de la Ley de Educación de 1970?*

4. *Para usted, ¿cuáles fueron los logros más importantes de la Ley?*

5. *¿Y las limitaciones? ¿A qué se debieron? Si lo desea, describa y analice las causas, factores, fuerzas, personas, etc., que impidieron que la reforma tuviera una realidad más plena o que ofrecieron mayor resistencia a la reforma, y que, en consecuencia, afectaron al desarrollo de lo proyectado.*

6. *En la actualidad, ¿mantienen los presupuestos de la reforma educativa de 1970 su vigencia, total o parcialmente? ¿En qué aspectos, en qué medida...?*

TESTIMONIOS ACTORES DE LA LEY

LA REFORMA EDUCATIVA DE LA LGE DE 1970. DATOS PARA UNA CRÓNICA

RICARDO DÍEZ HOCHLEITNER (*)

ANTECEDENTES

La expansión y la mejora de la calidad de la educación han sido estimuladas progresivamente a lo largo de la historia de España con diversos acicates. La Ley Moyano (agosto de 1857) unifica por primera vez las múltiples disposiciones por entonces existentes para permitir desarrollar la educación como un conjunto homogéneo o sistema. Sin embargo, es a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando el sistema educativo empieza a recibir un mayor impulso al reconocerse que se trata del principal instrumento para el desarrollo económico.

La crisis de las teorías desarrollistas y la reconsideración de la primordial función cultural y social de la educación, a finales de los años sesenta, ha mantenido desde entonces una cierta tendencia en favor de la educación, si bien han variado las prioridades y, sobre todo, las asignaciones presupuestarias, junto con numerosas frustraciones y crisis debidas a las diferencias existentes entre las expectativas y las realidades del enseñar y el aprender, de la formación profesional y las oportunidades en la vida activa, etc. Este proceso, siempre inconcluso, continúa hoy en día muy vivo y es objeto de periódicos debates y reformas, de mayor o menor alcance.

Cada una de las reformas educativas de cierto alcance responde a un complejo cúmulo de circunstancias políticas, sociales, económicas, culturales o propiamente educativas que condicionan o coadyuvan a las mismas, sumándose a ello, a veces, coyunturas personales excepcionales. De ahí que me referiré a continuación a una serie de vivencias personales, junto a las más generales e importantes circunstancias del inicio de la reforma educativa de 1970 en España (1).

(*) Ex-secretario General Técnico (1968-1969), Ex-subsecretario de Educación y Ciencia (1969-1972).

(1) Díez Hochleitner, R., «La reforma educativa de 1970. Su pequeña historia». Simposium Internacional sobre Educación e Ilustración. Dos siglos de reformas en la Enseñanza. Madrid, MEC, 1988.

En 1955, el entonces Ministro de Educación Nacional, Joaquín Ruiz Jiménez, al presentar el proyecto de Ley sobre Formación Profesional Industrial (FPI) a las Cortes de entonces, declaró su aspiración de preparar en el plazo de un año «tal vez una ley o Fuero General de la Educación desde la Enseñanza Primaria hasta nuestras Universidades», pretensión frustrada pocos meses después con su cese fulminante.

La formulación por el entonces ministro de ese proyecto me impactó considerablemente por aquellas fechas, cuando ejercía yo como profesor en la Universidad Nacional de Colombia y acababa de culminar el encargo que me hizo el Gobierno de aquel país en 1952, de elaborar un plan para la educación técnica y profesional de Colombia, orientado fundamentalmente a potenciar el desarrollo industrial, de acuerdo con el informe económico de la primera misión del Banco Mundial dirigida por Lauchlin Currie. El plan de educación técnica y profesional suscitó un notable interés entre los educadores y en el seno de la administración de aquel país, lo cual dio lugar a que se crearan posteriormente muchas de las instituciones propuestas en sus recomendaciones.

Ahora bien, como consecuencia de aquel trabajo pude percibir la urgente necesidad que existía de estudiar la situación de los demás niveles y modalidades de la enseñanza para programar y atender simultáneamente la expansión y el perfeccionamiento de la educación junto con la administración y el financiamiento del sistema educativo, relacionado no sólo con el desarrollo económico sino también con el progreso social del país. En consecuencia, también recomendé, a título de conclusión final y urgente, una planificación general del desarrollo de la educación en Colombia, en sintonía con la propuesta del ex-Secretario de la Presidencia de la República, Gabriel Betancur Mejía, e influido sin duda por las tesis del Presidente de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), Raúl Prebisch, que por aquellos años abogaba en favor de un planteamiento económico para los países occidentales en la línea del «planteamiento en libertad», preconizado años atrás por Karl Mannheim (2).

Mi grato encuentro en Quito (Ecuador) con la delegación española encabezada por J. Ruiz Jiménez ante el I Congreso constituyente de la Oficina de Educación Iberoamericana, en mi condición de delegado adjunto al Ministro de Educación de Colombia, (ocasión durante la que intercambiamos información sobre experiencias y proyectos tales como la ya mencionada Ley General propuesta), me decidieron a aceptar el nombramiento como primer Inspector General de FPI en España. Ya incorporado al Ministerio, en Madrid, y cesado el ministro, renuncié al cargo antes de cumplirse el año de ese mi primer regreso a España, llevando conmigo la inquietud del ambicioso proyecto pendiente en una sociedad que ve frustrado un primer intento tímido de aperturismo entre los intelectuales.

(2) Mannheim, Karl, *Libertad y planificación social*. México, Fondo de Cultura Económica, 1946 (segunda edición).

Durante ese tiempo en España profundicé en dos aspectos: por una parte, el sistema de FPI y las nacientes Universidades Laborales, instituciones concebidas con una mezcla de demagogia y afán de prestigio social, en relación con lo cual fuere una visita a la OIT, cuando España aún no era miembro de las Naciones Unidas. A la vista de la experiencia en Francia e Italia, introduzco en mi informe la recomendación de implantar la formación profesional acelerada, iniciativa que luego inspira la Capacitación Profesional Obrera de Adultos. Por otra parte, acuerdo participar con todos los miembros de la Inspección de FPI en un curso de la entonces innovadora Comisión Nacional de Productividad española, patrocinada por la OCDE, sobre métodos de trabajo AME, principios que luego adaptamos a la elaboración de series sistemáticas de enseñanza profesional (enseñanza programada) y que más tarde me sirvieron de punto de partida en el diseño de la metodología para la primera experiencia de planificación educativa.

Entre tanto, en Colombia, había sido nombrado Ministro de Educación Gabriel Betancur, con quien ya había colaborado antes de regresar a España en 1955 en la puesta en marcha del ICETEX, institución pionera del crédito al honor para la especialización superior en el extranjero. G. Betancur se constituye en principal adalid del planeamiento integral de la educación ante la Conferencia General de la UNESCO en New Delhi y ante la Conferencia de Ministros de Educación de la OEA en 1956.

Al conocer el cese de J. Ruiz Jiménez a principios de 1956 y mi consiguiente renuncia, soy nombrado Coordinador General del Ministerio de Educación de Colombia, encargado de organizar y dirigir una Oficina de Planificación de la Educación, así como la elaboración de un I Plan Quinquenal de Educación que, de acuerdo con la Conferencia Interamericana de Ministros de Educación (Lima, 1956), debía servir de experiencia piloto para todos los países de la región. Efectivamente, en 1957 la OEA me encargó organizar la primera conferencia que sobre planificación educativa se celebra en el mundo (Washington DC, 1958) y preparar una detallada propuesta técnica junto a una amplia documentación, seguida de un curso de formación para potenciales directores de planificación educativa en América Latina (Bogotá, 1959) (3). El considerable impacto de esas iniciativas tuvo como consecuencia que el entonces Director General de la UNESCO, Luther Evans, me nombrara para iniciar el programa de planificación educativa con alcance mundial y, como parte del mismo, me ocupo de organizar conferencias de Ministros de Educación y Economía en Asia, África, Países Árabes y Europa, además del envío de numerosas misiones de asistencia técnica y la creación de institutos regionales, así como uno internacional en París de Planificación y Administración educativa, siendo declarado este programa, en su conjunto, máxima prioridad por la Conferencia General de la UNESCO en 1960.

(3) Díez Hochleitner, R., *La planificación educativa en América Latina*. Capítulo IV. CINTERPLAN. Caracas, 1989.

Estos hechos, que por el protagonismo personal que encierran resulta incómodo enunciar, aunque sea en tan brevísimo resumen, resultan, sin embargo, imprescindibles para explicar, al menos parcialmente, la fuente de inspiración de la estrategia y del contenido de la reforma educativa que luego se gesta en España, en 1968, sin olvidar otras dos grandes experiencias adicionales que mi buena estrella como funcionario internacional me permite llevar a cabo antes de regresar a España. A saber: en 1962, Gabriel Betancur, nombrado Presidente de la Comisión Especial de Educación, me propone para que, en comisión de servicio de la UNESCO, sea nombrado Secretario Ejecutivo de la Comisión y dirija la elaboración del «Plan Decenal de Educación para América Latina» como parte del programa Alianza para el Progreso de la Administración Kennedy. En 1963, concluido ese encargo, el Presidente del Banco Mundial, Eugene Black, me ofrece organizar y dirigir un Departamento de Inversiones de Educación, después de lograr disuadirle de su propósito de hacer donaciones para proyectos educativos, a modo de una Fundación, y mostrarle que las inversiones en educación son social y económicamente rentables y que, por tanto, el sector educativo debe ser considerado *credit-worthy* por parte del Banco Mundial. Por aquella época conozco a Aurelio Peccei (4), futuro fundador del Club de Roma, profundamente inquieto por el devenir del mundo, quien me hace reflexionar sobre lo fútil de unos planes educativos que no se planteen, con visión prospectiva, el tipo de sociedades que tratamos de alentar. Durante mi último año en Washington llega una primera misión española, dirigida por Vicente Mortes, del Ministerio de Obras Públicas, para negociar un crédito en favor de un plan de carreteras y, a sugerencia de los directivos del Banco Mundial, celebran conmigo un amplio encuentro de trabajo y consultas. A su regreso a Madrid informan sobre mi labor y sobre las ideas de reforma y planificación educativa que propugno. De ahí surge, al parecer, que a mi vuelta a la UNESCO en París, el entonces ministro, Manuel Lora Tamayo, me ofrezca amablemente en 1966 la Dirección General de Enseñanzas Técnicas. Estos importantes contactos me permiten seguir en cierta medida la evolución del sector educativo en España. Luego, ya de regreso en la UNESCO y como parte de su Programa de Participación de los Estados miembros, accedo a organizar, a título de asistencia técnica oficial, un Seminario sobre Planeamiento Integral de la Educación, de un mes de duración, el primero en España auspiciado por el Ministerio de Educación y Ciencia bajo la dirección de Joaquín Tena Artigas, entonces Director General de Educación Primaria y Director del Programa Mediterráneo de Educación y Empleo de la OCDE, con la participación de representantes de los sectores público y privado interesados. La estrecha amistad con Joaquín Tena y luego, a través de él, con su hermano Antonio, nace de la vinculación que Joaquín Tena tiene con la UNESCO desde el proceso de incorporación de España a esa organización y dada su decisiva

(4) Pacceti, Aurelio, King, Alexander y Piganiol, A., todos ellos miembros fundadores del Club de Roma en 1968, integraron la misión de la OCDE a España en 1970, sobre política científica como parte de los trabajos preparatorios del Libro Blanco sobre investigación científica y tecnología, que quedó inédito.

aportación profesional desde el Ministerio al Programa Principal de la UNESCO en América Latina. El Documento final (5) («Libro Negro», por el color de su cubierta) hace un primer inventario de la situación de la educación en España y señala objetivos deseables para 1970, todo ello en un tono poco crítico y con predominio de los criterios economicistas entonces preconizados por la OCDE sobre desarrollo de los recursos humanos (6). Éstos son algunos de los antecedentes principales cuando, en abril de 1968, ya siendo Director del Departamento de Planificación y Financiación de la Educación de la UNESCO y mientras dirigía una misión de inspección en países del Este de África, fui llamado a Dar-es-Salam (Tanzania) con el ruego de trasladarme a Madrid para consultar con el ministro de Educación y Ciencia, José Luis Villar Palasí, recién nombrado y a quien no conocía aún ni de referencia.

CIRCUNSTANCIAS EN LAS QUE SE INICIA LA REFORMA

En un estudio comparativo de las reformas llevadas a cabo en España, Colombia, Suecia, República Federal de Alemania, Perú, República Popular China, Tanzania, Reino Unido, Japón y Francia, que elaboré por encargo del Banco Mundial a partir de 1972, al renunciar a la Subsecretaría de Educación y Ciencia, señalo que una reforma educativa se inicia, por lo general, cuando en la sociedad y en el gobierno de un país existe una extendida conciencia de crisis educativa. En ella influyen principalmente factores tales como las excesivas esperanzas depositadas por la sociedad y los individuos en la enseñanza, con descuido del aprendizaje personal; el inadecuado contenido de los planes de educación y una formación profesional poco relevante y obsoleta respecto de las oportunidades de empleo; la fuerte presión de la demanda social y una carga financiera pública y familiar, creciente que consolidan y amplían respuestas educativas insatisfactorias, etc. Pero influyen, además, problemas específicos de cada país, tales como la agitación estudiantil universitaria (a finales de los años sesenta), debida no tanto a los problemas intrínsecos a la Universidad como a la función de crítica a la sociedad que por esos años asumen las Universidades con particular intensidad. Es la denuncia violenta y anárquica, pero con innegable visión de los males potenciales que encierra un desarrollismo esencialmente económico derrochador de los recursos naturales, antiecológico, socialmente injusto, con abuso de los países en vías de desarrollo por parte de los más desarrollados, y con desprecio de valores éticos y morales colectivos. La «solidaridad generacional» entre los estudiantes, que no es un fenómeno enteramente nuevo como se pretende en aquellos momentos (7), llega a tener peso suficiente como para resultar un eficaz apoyo mutuo frente a cualquier autoridad. En

(5) *La Educación y el desarrollo económico-social. Planeamiento integral de la educación. Objetivo de España para 1970*. Madrid, MEC, 1962.

(6) *Proyecto Regional Mediterráneo-España*. Madrid, MEC-OCDE, 1963.

(7) Dupille, Chantal, *Les enragés du XV^e siècle. Les étudiants au Moyen Age*. Paris, Editions du Cerf, 1969.

España, este fermento de agitación estudiantil, que se había iniciado en la Universidad de Berkeley y que culmina con los acontecimientos en la Sorbona, acoge al activismo político que empieza a cobrar importancia ante el agotamiento que empieza a entreverse del régimen, tanto más que el plan de estabilización económica y un cierto desarrollo industrial, junto con un mayor bienestar material, promueve reivindicaciones laborales y una esperanza renovada de progreso social y de libertad en democracia. La senectud del omnipotente Jefe del Estado obliga a plantear su futura sucesión y, pese al inmovilismo de algunos miembros del Gobierno, se van imponiendo cambios de diverso alcance e importancia que, poco a poco, configuran lo que en la perspectiva actual merecería ser llamada la *pretransición*, la cual tiene su nítido arranque con la proclamación, en 1969, de Don Juan Carlos de Borbón como Príncipe de España, sucesor a la Jefatura del Estado.

En medio de esa coyuntura nacional e internacional es nombrado el nuevo ministro, José Luis Villar Palasí, hombre enciclopédico, con una gran visión y sensibilidad, además de ser uno de los mejores especialistas de Derecho administrativo. Él me ofrece la Secretaría General Técnica en mi condición de especialista internacional para completar un equipo de Directores Generales extraídos entre las principales tendencias políticas y tecnocráticas con peso en la vida pública de aquel entonces. El explícito y concreto encargo fue elaborar una «reforma de las estructuras universitarias», tal y como lo anunció en su toma de posesión como ministro, para paliar la agitación estudiantil, supuestamente nacida de una explotación política del descontento académico y a causa de la «masificación en las aulas» (pese a que por aquellos años el total aún no alcanzaba los 200.000 alumnos, si bien con una alta concentración de efectivos en Madrid y Barcelona, a la vez que un veloz crecimiento de la demanda). La realidad de aquel entonces es que el activismo político encontró en la Universidad el único relativo refugio para tratar de provocar un debate intelectual.

Durante nuestra primera entrevista en Madrid decliné el ofrecimiento y así lo confirmé por escrito antes de regresar a París. Sin embargo, ofrecí numerosas sugerencias concretas de organización y orientación, poniendo énfasis en la necesidad de una reforma global de todo el sistema educativo (la Universidad es la cabeza del *iceberg* que constituye el sistema educativo así como de todo el entramado social). A tal fin sugerí un estudio serio de la situación del sector; un programa de estudios prospectivos sobre escenarios probables de una nueva sociedad emergente; la creación de una red universitaria de institutos de ciencias de la educación coordinados por un centro nacional para la investigación educativa, la formación y el perfeccionamiento de especialistas; una planificación educativa (mapa escolar, planes regionales, modelo macroeconómico y PERT de actuación estratégica); una propuesta de política educativa (Libro Blanco) que debía ser sometida primero a la opinión profesional del sector y luego a la opinión pública, antes de formular el proyecto de norma legal, etc. También recomendé una reforma administrativa del sector, incluida la creación de dos Subsecretarías, una técnica y otra administrativa, además de proceder a una reorganización del Ministerio, de carácter funcional, incorporando algunas mujeres a direcciones generales, junto con una profunda desconcentra-

ción de poderes hacia las entonces provincias. Por lo que se refiere a la Universidad, propuse la creación de una Universidad a Distancia (UNED) basada en la excelente experiencia de la Universidad por Correspondencia de Lusaka (Zambia) que acababa de visitar, junto con la constitución de un equipo de planificación universitaria que ordenara la demanda social y la presión política localista respecto de los proyectos de creación de nuevas Universidades. Junto con lo anterior, sugerí solicitar a la UNESCO mi colaboración técnica, de considerarse deseable, a través de sucesivas misiones cortas de asesoramiento. La espontánea generosidad y el entusiasmo del ministro hicieron que, a las pocas semanas de este encuentro, se personara él, junto con el entonces subsecretario, Alberto Monreal Luque, y el embajador de España, Emilio Garrigues, ante el Director General de la UNESCO, Renè Maheu, solicitando mi incorporación inmediata. Una reflexión certera sobre lo excepcional de la oportunidad y la decisión, sin precedentes, de ese visionario que era Renè Maheu, el cual me concedió el *status* de funcionario internacional en comisión de servicio, decidió mi suerte. Así se abrió para mí la ocasión de contribuir a hacer realidad una esperanza largamente acariciada: formular una nueva Ley General de Educación, como ya se propusiera en 1955. Conviene recordar que Renè Maheu fue siempre explícitamente contrario al régimen político entonces imperante en España, de lo que hizo peligrosa ostentación cuando se celebró, en 1974 y por primera vez, una reunión del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, después que la Conferencia General de 1970 me eligiera miembro del mismo.

Las circunstancias quisieron que justo antes de incorporarme a mi nuevo puesto en Madrid tuvieran lugar los graves acontecimientos en París, de los que tuve la necesaria información de primera mano, asistiendo, en compañía de colaboradores míos en la UNESCO, a algunos mítines en el atiborrado auditorio de la Sorbona y en el teatro Odeón, recién ocupado. Parecía como si se jugara a «cara o cruz» el orden de Occidente y como si la Universidad, a la que la sociedad tantas veces da la espalda, descalificara globalmente a la misma. Sin embargo, aquellos acontecimientos marcaron una época. Ahora se empieza a comprender que el año 1968 marcó la línea de una gran divisoria, a saber, el final y, a la vez, el apogeo del largo período de posguerra en que se produjo un rápido crecimiento económico de los países industrializados. De ahí que fuera también un año de agitación social, con la erupción de levantamientos estudiantiles en muchos países occidentales y otras manifestaciones de protesta.

EL DISEÑO DE LA REFORMA

Al cabo de diez años de la intensa experiencia que representó elaborar la reforma educativa de 1970, con un vivo espíritu de trabajo en equipo, publiqué el texto que transcribo a continuación (8), el cual condensa la estrategia inspiradora del alcance de los trabajos de la reforma:

(8) *Diccionario de Ciencias de la Educación*. Santillana-Diagonal, 1983, pp. 1241-1242.

«Las reformas educativas corresponden a cambios profundos en la política educativa de un país, los cuales deben estar planteados por encima de los intereses políticos de un gobierno, con sentido de continuidad y en el marco de una visión prospectiva sobre el futuro de la respectiva sociedad. La aplicación de las reformas exige planes y programas concretos de acción. Las reformas auténticas y profundas son la única alternativa a la revolución en situaciones de ruptura social, y exigen una definitiva y clara voluntad política. Las reformas educativas no rompen con el legado cultural o histórico, pero requieren una gran dosis de innovación con miras a la mejora de la calidad de la enseñanza y a su amplia extensión o generalización. Pero, además, han de ser anticipatorias de necesidades y situaciones socioeconómicas y culturales, incluidos, por ejemplo, los aspectos de educación-empleo, cuya problemática aparece cada vez más aguda. Por todo ello, una reforma educativa, para ser viable y ética, requiere como requisito indispensable una amplia participación social de la opinión pública y profesional, bien sea para acomodar el sector de la educación al modelo de la sociedad elegida o bien para, a través de éste, propiciar un nuevo modelo de sociedad.

Un proceso de reforma educativa apropiada requiere cuatro etapas:

- 1.ª De estudio y propuesta técnica.
- 2.ª De consulta y participación social.
- 3.ª De adopción y de ordenamiento jurídico.
- 4.ª De experimentación e implantación generalizada.»

Tal es el resumen esquemático de una experiencia, que luego expongo en algunos aspectos, apoyada en una larga actividad profesional previa, que, junto a sus aciertos, había demostrado dos errores principales de óptica y de método de trabajo. Primero, que la planificación (método social para alcanzar unos objetivos a medio plazo de acuerdo con los recursos disponibles) requiere previamente una visión prospectiva a largo plazo y una definición política y democrática previa de esos objetivos, razón de ser de una reforma en caso de profunda crisis del sector; de otro modo, la planificación se vuelve autocrática, al servicio de regímenes autoritarios. Segundo, que los órganos de planificación no debían seguir siendo de tipo *staff* sino *staff and line* para que los planes no tengan el tratamiento de informes, de valor orientativo, sino que se transformen directamente en programas y presupuestos (PBS) a corto plazo.

ALGUNAS MEDIDAS PRELIMINARES

Al planear la reforma de 1970 fue preciso tomar una serie de medidas previas de tipo instrumental (9), además de anticipar la definición de los objetivos, preparar el aparato administrativo adecuado para hacer frente a la transformación radical que la reforma llevaría consigo, y crear la infraestructura necesaria

(9) Díez Hochleitner, R., Tena, J. y García Cuerpo, M.,

a) *La reforma educativa española y la educación permanente*. Paris, UNESCO-BIE, 1977.

b) *Educación y trabajo en la reforma educativa española*. Paris, UNESCO-BIE, 1981.

para una auténtica red de investigación educativa. Sin embargo, como ya quedó escrito más arriba, lo que de una manera más inmediata dio lugar a la decisión política de emprender la reforma integral del sistema educativo fue la crítica situación que venían atravesando las Universidades españolas, sobre todo aquellas en las que se manifestaba mayor desproporción entre el número de estudiantes frente a los medios y al profesorado disponibles.

Es significativo a este respecto que una de las primeras decisiones adoptadas por el Gobierno, desde la toma de posesión del nuevo titular de la cartera de Educación y Ciencia, fuese la de crear por Decreto-Ley (lo que entraña una expresa calificación de urgencia) tres nuevas Universidades: en Madrid, Barcelona y Bilbao, además de las Politécnicas de Valencia y Madrid, a las cuales se dotaba de una especial autonomía funcional y financiera. Este principio de autonomía, que tenía por objeto servir de revulsivo para las ya existentes, fue luego uno de los inspiradores de la Ley General de Educación. Sin embargo, ante la avalancha de creación de centros superiores sin suficientes profesores cualificados disponibles, encargué a finales de 1968 la elaboración de un «mapa universitario», para planificar las necesidades y la estrategia de creaciones a lo largo de diez años, al Departamento de Investigación Operativa de la Universidad de Valencia. La presión de los intereses locales y el atractivo político coyuntural que ofrecía al Gobierno la creación de esos centros desbordó este intento de moderación y fue uno de mis primeros motivos de tensión con el ministro.

Por esas fechas también procedimos a iniciar los estudios de viabilidad de la UNED gracias a una subvención otorgada por la Fundación Juan March, ante la angustiosa escasez de medios financieros que el Ministerio de Educación y Ciencia sufría al principio de los trabajos de la reforma, proyecto que quedó recogido en la LGE de 1970 y llevado a cabo en 1973 tras una etapa experimental.

Otra idea, patente a lo largo de todo el desarrollo de la reforma, fue que la Universidad debía orientar todo el sistema educativo desde los niveles inferiores de éste y promover de modo permanente el perfeccionamiento del conjunto. De este modo, las futuras acciones y la labor misma de los centros docentes estarían cada vez más apoyados en los resultados de la investigación educativa. Esta idea tuvo su primera aplicación —anticipándose en un año a la promulgación de la Ley General de Educación—, con la creación en Madrid del Centro Nacional de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (CENIDE), órgano central coordinador de la labor de investigación educativa que asumirían las distintas Universidades y que, en 1974, fue transformado en organismo autónomo y rebautizado INCIE hasta recibir el nombre de CIDE actualmente. A tal efecto se creó en cada una de las Universidades un Instituto de Ciencias de la Educación (ICE). Entre las muchas actividades del CENIDE hay que destacar la introducción en España de la enseñanza asistida por ordenador, programa CAI, distinguido luego por la Conferencia General de la UNESCO como programa piloto mundial, así como el Seminario Internacional sobre Prospectiva de la Educación en 1971, primero de su género en el mundo e inaugurado por sus Majestades, los entonces Príncipes de España, con asistencia del Gobierno en pleno.

Por otra parte, el Ministerio de Educación y Ciencia fue objeto de sucesivas medidas de reorganización parcial durante los años 1968 a 1970, es decir, antes de la Ley General de Educación. Cuatro de los cambios introducidos en la etapa previa a la aprobación de la ley fueron:

1. La reorganización de la Secretaría Técnica, incluyendo en su nueva estructura un Gabinete de Planificación. El equipo de colaboradores en la Secretaría General Técnica tuvo una gran movilidad durante el diseño de la reforma, la mayor parte de ellos escogidos, —sin conocerlos previamente— por su competencia profesional e independientemente de sus respectivas ideologías.
2. La potenciación de las Delegaciones Provinciales del Ministerio, sustituyendo a las antiguas «Delegaciones Administrativas», que ostentaban muy limitadas atribuciones.
3. La creación de un Centro Nacional de Proceso de Datos (Centro de Vitruvio) destinado a facilitar y agilizar la gestión administrativa, y conectado desde Madrid con las Delegaciones Provinciales del Ministerio. Estas medidas de organización se encaminaban de una manera directa a posibilitar la preparación de la reforma.
4. La organización de un curso de formación de Gerentes de Universidades encargados de la planificación y la administración, en colaboración con el Silver Institute en Washington DC.

TRABAJOS PREPARATORIOS DEL LIBRO BLANCO

La tarea de preparación inmediata de la reforma —esto es, lo relativo a la definición siquiera provisional de los objetivos de la política educativa y el establecimiento del esquema general del nuevo sistema educativo— puede resumirse en los siguientes pasos:

a) Una previsión prospectiva, en el marco de la década 1970-1980, respecto al desarrollo educativo de España ante hipotéticos escenarios socioeconómicos alternativos del país.

b) La definición de una alternativa política, que fue establecida a mediados de 1968 en un breve documento de trabajo de carácter confidencial elaborado por mí, mostraba los puntos clave de las líneas propuestas, incluyendo diversas soluciones posibles ante una serie de problemas. Este documento incluía también un enfoque prospectivo en el sentido antes aludido y un resumen crítico de la situación educativa, considerada dentro del marco de las condiciones sociales y económicas de España, además de una lista de los capítulos que debería incluir el *Libro Blanco* sobre la Reforma Educativa, con una breve descripción del contenido de los mismos.

c) La discusión del documento confidencial de trabajo por los miembros del equipo ministerial (Ministro, Subsecretario, Directores Generales) conmigo, por

entonces aún en el cargo de Secretario General Técnico, durante una reunión de una semana de duración (en octubre de 1968) en la estación de satélites de la Compañía Telefónica en Buitrago. Esta reunión fue celebrada con la finalidad de tratar de crear un «espíritu de equipo» para la adopción y el mantenimiento de unos objetivos comunes. En esta reunión quedó perfilado el propósito para llevar adelante la elaboración de un Libro Blanco y se programó la reunión de una serie de grupos o comités, uno por cada nivel educativo, para discutir los aspectos técnicos y para movilizar, al propio tiempo, la opinión profesional y pública en torno a la reforma que iba a emprenderse. En ese contexto se inició un amplio esfuerzo de «recuperación de cerebros» emigrados, en el que ayudaron dos entrañables amigos: Manuel Jiménez Cossío y Francisco Giner de los Ríos. En Nueva York se negoció con Severo Ochoa su posible regreso, al frente de un Centro de Biología Molecular y acepta presidir el Comité Técnico correspondiente, para debatir las propuestas de reforma universitaria contenidas en el Libro Blanco, junto con un grupo especializado sobre educación médica presidido por José María Segovia.

d) La invitación regular a todas estas actividades de los medios de comunicación social, proporcionándose información con vistas a suscitar un clima apropiado que llevase a interesar a la opinión pública y favoreciera un mejor entendimiento de las cuestiones técnicas involucradas, incluidas unas jornadas organizadas exclusivamente para periodistas, con la asesoría de Antonio Gamarra, de la UNESCO.

e) La organización de numerosas reuniones de debate con diversos sectores y estamentos sociales para informar sobre la reforma propuesta y discutir su alcance, incluidas reuniones masivas con estudiantes universitarios, (que muy pronto me fueron impedidas) con claustros de profesores, con grupos sindicalistas, padres de familia, religiosos, militares, empresarios y público en general.

f) La negociación con los representantes de la Jerarquía de la Iglesia, partiendo del Concordato antes vigente y propio de un Estado confesional, fue particularmente delicado y difícil. Sin embargo, la actitud constructiva de Monseñor J. M. Estepa facilitó las negociaciones que permitieron conseguir, al fin, diversos acuerdos además de la superación del inicial rechazo. Así, por ejemplo, el acuerdo en favor de la educación obligatoria y gratuita, gracias a la modalidad de centros privados concertados dentro de la normativa aplicable a los centros públicos, o la medida transitoria por la que se obligó a todos los profesores religiosos a equiparar sus títulos académicos en un plazo máximo de cinco años. En ese proceso, la cooperación de la Compañía de Jesús y de la Institución Teresiana merece ser destacada, entre otros, además de la incorporación de la catedrático María Ángeles Galino a la Dirección General de Ordenación Educativa para el desarrollo de la reforma.

g) El comienzo de una acción sistemática de recogida de documentación en educación comparada, estadísticas y recomendaciones de asambleas internacionales sobre educación, incluida la asistencia de personal seleccionado a reuniones políticas y técnicas en temas de interés para las actividades de la reforma, y la obtención de asistencia técnica de organismos internacionales (de la UNESCO,

principalmente) para la realización de reuniones científicas, seminarios, grupos de trabajo y actividades de formación de personal, así como para el asesoramiento de proyectos nuevos o experimentales, por ejemplo, constituí el Comité de Cooperación Internacional para la reforma de la educación en España, presidido por Gabriel Betancur (Colombia), con P. H. Coombs (EE.UU.) como relator, y como miembros: H. Becker (R. F. de Alemania), A. Bienaymé (Francia), M. Coulon (Bélgica), C. Chagas (Brasil), El-Koussy (Egipto), G. Gozzer (Italia), V. Lipatti (Rumanía), J. Perkins (EE.UU.), y J. Vaizey (Reino Unido), todos ellos viejos compañeros en actividades educativas internacionales, quienes se reunieron en marzo y noviembre de 1969 para informar sus puntos de vista sobre el *Libro Blanco* publicado entre tanto. También se inician por aquel entonces negociaciones con el Banco Mundial, la Fundación Ford y el PNUD para obtener ayuda financiera extranjera y asistencia técnica para proyectos experimentales, de valor principalmente demostrativo o de estímulo (construcciones, equipos, becas, formación de personal en el extranjero). La Fundación Ford nombró a estos efectos representante en España a Peter Frankel, un entusiasta amigo de España, conocido desde mis tiempos en Washington.

EL LIBRO BLANCO (LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA. BASES PARA UNA POLÍTICA EDUCATIVA)

En la etapa de diseño de la reforma, la primera tarea directamente relacionada con ésta fue la elaboración de un informe general o «Libro Blanco» destinado a su publicación y debate. Tal trabajo fue asumido por mí dentro de la Secretaría General Técnica del Ministerio, posteriormente a la reunión de Buitrago de octubre de 1968 antes mencionada y sobre la base del documento de trabajo allí discutido. A este fin recluté unos pocos antiguos colaboradores míos de confianza y otros muchos a quienes no había conocido personalmente con anterioridad pero quienes venían avalados por su prestigio profesional y un claro afán de colaborar. De la UNESCO conseguí que viniera en comisión de servicio uno de mis adjuntos, Jacques Bousquet, adscrito al incipiente CENIDE, tanto más ya que había vivido algún tiempo en Madrid y además asesorado a Joaquín Tena. También logré que se incorporara José Gimeno a finales de 1968, como Vicesecretario Técnico, pero se reincorporó a la UNESCO a mediados del año siguiente. Sin embargo, alcanzó a hacer una contribución valiosa, sobre todo en lo referente al diseño de la EGB, al igual como ya había colaborado eficazmente como experto de la UNESCO en Educación Primaria como parte del equipo que dirigí en Colombia para elaborar el I Plan Quinquenal de Educación (1956-1957). Con él y unos pocos más me aislé en dos ocasiones para revisar el texto definitivo del Libro Blanco: a finales de octubre, en la Escuela Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares, para hacer balance y coordinar las contribuciones documentales de las diversas Direcciones Generales y Servicios, y, antes de finalizar el año, en el Centro de Estudios del Valle de los Caídos, para revisar, mano a mano, el texto final en su conjunto. José Manuel Paredes Grosso, Jesús Moneo y Aurelio Desdentado Bonet fueron algunos de mis primeros y más estrechos colaboradores, encargados de la investigación educativa para el desarrollo, la pros-

pectiva y la dirección de mi Gabinete, respectivamente. También se incorporaron personas tan valiosas como Francisco Rubio Llorente, Ramón Estalella, Fernando Lanzaco, Marcelino García Cuerpo o Julio Seage. Al marchar José Blat ocupó su puesto Ángel Oliveros, otro viejo compañero en la UNESCO de anteriores actividades profesionales en América Latina. Para la elaboración del Libro Blanco solicité estudios sobre temas específicos a acreditados especialistas, así como a instituciones de investigación educativa y a asociaciones de profesores, además de los originados por cada Dirección General y demás Servicios. También colaboraron intensamente los organismos internacionales, así, por ejemplo, una misión conjunta UNESCO-Banco Mundial-OCDE elaboró los módulos EATP (Enseñanzas Alternativas Técnico Profesionales) previstos como parte del BUP para ser impartidos en colaboración con las empresas, asunto que planteé en la Cámara de Industria y Comercio de Madrid y en torno a cuya reunión nació el proyecto de creación de la Fundación Universidad-Empresa. Otra misión del Banco Mundial, a cargo de Ramón Vargas Mera, colaboró en la elaboración de las normas básicas para las construcciones escolares, etc.

Paralelamente se desarrolló un programa de reuniones, por niveles educativos, de pequeños grupos de destacados profesionales, incluidos expertos extranjeros invitados y representantes de la UNESCO, la OCDE, la CEE, el Banco Mundial, etc., para someter a discusión los más importantes temas de la reforma y lograr una definición de los problemas y de las soluciones alternativas. Estas reuniones fueron seguidas con evidente interés por todos los medios de comunicación del país y por no pocos extranjeros. Tras sucesivas revisiones, con la colaboración de los distintos centros directivos del Departamento en las materias de su respectiva competencia, el texto quedó ultimado a finales de 1968 y fue presentado al Jefe del Estado y al Vicepresidente para aprobación del Gobierno. Las noticias sobre la probable suerte del proyecto no eran nada tranquilizadoras y, por lo que a mi respecta, ya estaba preparado para reintegrarme a mi cargo en la UNESCO. Sin embargo, el estado de excepción que se acababa de declarar, a causa de los graves acontecimientos ocurridos en el País Vasco, produjo gran tensión en la vida política del país, ante la cual el Gobierno aprobó la publicación del *Libro Blanco*, a modo de «balón de oxígeno», no sin antes introducir una referencia a los Principios del Movimiento que, según ellos, debían inspirar toda la política educativa. En febrero de 1969 se publicó al fin el *Libro Blanco* bajo el título *La Educación en España. Bases para una política educativa*. El *Libro Blanco* fue presentado ante la Asociación Internacional de Periodistas y ante numerosas instancias académicas y del Estado. Lo cierto es que obtuvo un innegable éxito de crítica y fue objeto de intensas discusiones hasta la aprobación de la Ley. Poco después de su publicación, en marzo de 1969, se celebró una reunión con todos los Rectores de las Universidades, por aquel entonces responsables del respectivo Distrito Universitario, debate que también tuvo lugar en Buitrago.

El cúmulo de información contenida en el *Libro Blanco* es imposible resumir aquí. De hecho era la primera vez que el Gobierno asumía un análisis crítico de su actividad y con un enfoque no estrictamente ceñido a los temas educativos, comenzando por los datos socioeconómicos relacionados con la situa-

ción educativa del país, aspectos que fueron revisados por el catedrático Ángel Rojo. El *Libro Blanco* dedicaba la primera parte a «la situación educativa actual», ponderándola con un sentido crítico. La segunda parte, «bases para una política educativa», se refería a las propuestas concretas de la reforma, y no sólo a cambios en la estructura del sistema sino también a temas tales como investigación educativa, métodos, medios didácticos, contenidos, evaluación del rendimiento educativo, etc.

Los medios informativos se ocuparon sistemáticamente del *Libro Blanco*, que fue profusamente repartido a organismos y entidades y puesto a disposición del público a precio de coste (100 ptas.). Posteriormente fueron publicados los informes emitidos sobre el *Libro Blanco* por una serie de corporaciones y organismos públicos y privados (*Informes sobre la Educación en España*. 2 volúmenes. MEC, 1969). La prensa realizó encuestas e informes sobre los temas discutidos, al igual que lo hicieron numerosas entidades interesadas en la política educativa.

EL MODELO ESPAÑOL DE DESARROLLO EDUCATIVO

La técnica de la planificación de la educación aparece estrechamente vinculada, como ya queda dicho más arriba, a la reforma educativa de 1970. En este sentido hay que citar como actuaciones concretas los planes regionales de Galicia, Andalucía Oriental, Islas Canarias, Baleares, Cádiz y Vizcaya; los planes especiales para Tierra de Campos y la Zona del Tránsito Tajo-Segura; el «mapa escolar» nacional, y al Plan Sectorial incorporado al Plan de Desarrollo. Concretamente, el Plan Regional Educativo de Galicia fue el primero de todos ellos, dirigidos por Alberto Blanco Losada, gracias a la financiación y cooperación de la Fundación Barrié de la Maza, y sirvió de pauta para los sucesivos planes regionales.

Sin embargo, uno de los instrumentos más importantes en la preparación de la reforma así como en la discusión del texto legal, fue el «Modelo Español de Desarrollo Educativo», elaborado en base al modelo econométrico diseñado en su día para Asia (UNESCO, «Asian Model». Bangkok 1967). El modelo español incluía:

1. La evolución de la población estudiantil matriculada en los diferentes niveles y grados de enseñanza, como un flujo demográfico, con tasas de promoción de un curso a otro, de repetición, de abandono y de elección entre diferentes tipos de enseñanza.
2. Una simulación de los efectos al alterar cualquiera de los parámetros del modelo: tasas de promoción, abandono, repetición, etc.
3. La adaptabilidad a cualquier estructura, de forma que sirviera también como instrumento de análisis para definir un nuevo sistema educativo más perfecto.

4. La estimación de costes de la educación, con módulos de coste por alumno para los diferentes niveles educativos y según diferentes conceptos de gastos.

El modelo fue utilizado, sobre todo, para establecer los flujos de población escolarizada y para precisar el crecimiento de las necesidades presupuestarias del Ministerio de Educación y Ciencia, que se cifraron alrededor de un 16 por 100 de los Presupuestos Generales del Estado. Las previsiones financieras de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley General de Educación derivan del modelo. El modelo sirvió durante la discusión del Proyecto de Ley en las Cortes para mostrar la implicación que llevaba consigo la adopción de alguna de las alternativas que en cada tema se discutían. De este modo era posible apreciar las consecuencias de una determinada decisión, tanto en lo relativo al funcionamiento interno del sistema como al aspecto de su financiación. Además estaba concebido para ser aplicado a nuevas hipótesis de transformación del sistema educativo.

LA APROBACIÓN DE LA REFORMA

Para llegar a la formulación concreta de la reforma educativa era necesario preparar un texto que el Ministerio del ramo sometiera al Gobierno como anteproyecto de ley y que, una vez examinado y revisado por el Gobierno, éste enviara a las Cortes para su discusión y ulterior aprobación por el órgano legislativo. En la redacción del anteproyecto se consideraron las sugerencias y críticas recogidas en torno al *Libro Blanco*, después de ser discutidas con el equipo ministerial. El Proyecto de Ley fue elaborado con toda rapidez por un reducido equipo de especialistas en agosto de 1969 y sometido al Gobierno al mes siguiente. Hay que destacar el excelente trabajo jurídico llevado a cabo por Pedro Aragoneses y Francisco Rubio Llorente en el equipo de redacción del Proyecto de Ley bajo la expertísima orientación del propio ministro. Ahora bien, la reforma propuesta no sólo incluía las normas relativas al sistema educativo propiamente dicho, también se incluyeron otras, entre las Disposiciones Adicionales al texto, que implicaban modificaciones del sistema fiscal con objeto de financiar el mayor gasto público que la aplicación de la ley llevaba consigo. Este gasto se recogía en el texto del Proyecto de Ley en cifras constantes para cada uno de los diez primeros años de implantación de la reforma, distinguiendo los gastos corrientes y las inversiones calculados en base al «Modelo Español de Desarrollo Educativo» arriba mencionado. Por todo ello, el anteproyecto fue elevado al Gobierno conjuntamente por los ministros de Educación y Ciencia y de Hacienda, y no sólo por el primero.

Coinciden esas fechas con el cambio de Gobierno, ocasión en la que el hasta entonces subsecretario de Educación y Ciencia es nombrado ministro de Hacienda. Ante el peligro de que su reemplazo supusiera continuar los esfuerzos de la reforma sin el decidido respaldo administrativo y financiero, acepté ocupar la Subsecretaría vacante. Al poco tiempo el *affaire Matesa* amenaza políticamente al propio ministro de Educación y Ciencia. El Vicepresidente del Gobierno explo-

ró mi disponibilidad para remplazar al ministro pero puede eludir tan comprometida situación haciéndole saber que estaba en comisión de servicio de la UNESCO, con *status* de funcionario internacional, por lo que no podía compartir las responsabilidades del Gobierno. Parece ser que ésta fue una ingrata sorpresa para él, aunque sus consecuencias se retrasaron debido a la positiva acogida que tuvo la ley. Más tarde, a finales de 1971, presenté mi dimisión por escrito cuando se recrudeció la represión universitaria y se pretendió aplicar mi propuesta inicial de establecer dos Subsecretarías, si bien ahora: una Subsecretaría de la Reforma Educativa y otra Administrativa, a cargo de un juez. La aceptación de mi renuncia se aplazó y cesé en 1972, a los cuatro años de mi incorporación.

El texto del anteproyecto de ley, aprobado finalmente por el Gobierno, fue publicado en el *Boletín de las Cortes Españolas* en octubre de 1969, abriéndose con ello el período oficial para la formulación de enmiendas por los Procuradores en Cortes. En ausencia del ministro y mía, en un comprometido viaje oficial a Guinea Ecuatorial para asistir al primer aniversario de la independencia de ese país, las Cortes constituyeron —hecho sin precedentes— tres Comisiones para examinar el proyecto: Educación y Ciencia, Hacienda y Presupuestos, si bien la breve actuación de estas dos últimas consistió en la supresión de las medidas de reforma fiscal y de apropiaciones presupuestarias. La sospecha popular de que había interés en frustrar la reforma dio lugar en Valencia a un movimiento breve pero significativo pidiendo que el Proyecto de Ley se votara por referéndum popular. Los debates, largos y difíciles, se prolongaron a lo largo de varios meses, desde abril hasta mediados de junio de 1970, fecha en la que el texto definitivo quedó visto para ser votado en el Pleno de las Cortes en la sesión del 28 de julio de 1970, siendo sancionada la ley por el entonces Jefe de Estado el día 4 de agosto.

EL DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LEY

A partir de la publicación de la Ley General de Educación se inició su desarrollo reglamentario por la Administración, empezando por el Decreto (22 de agosto de 1970) sobre el calendario de aplicación de la reforma educativa. Así, por ejemplo, ya en diciembre de ese mismo año se aprueban las orientaciones pedagógicas para la EGB, concluidos los debates abiertos al público de la Comisión de Ordenación Educativa constituida a ese efecto, y en febrero del año siguiente se dictan las normas sobre los libros de texto de la EGB, lo que permite a todos los editores publicar los nuevos materiales didácticos para comienzos de curso.

La intensa actividad reglamentaria abarcó desde el primer momento tanto la Ordenación Educativa como los Centros Docentes, el Profesorado, el Alumnado, la Financiación y la Administración educativa. Concretamente, un decreto de enero de 1971 introduce una reorganización del Ministerio de Educación y Ciencia, tratando de lograr una mayor funcionalidad, basado en el informe que encargué al equipo dirigido por Alberto Gutiérrez Reñón, quien luego alcanzó gran prestigio internacional en esa especialidad. Sin embargo, esa reestructuración de

funciones entre direcciones generales de nuevo cuño, sin cambios notables entre sus directivos, dio lugar a tensiones mayores que aquellas que produjeron los debates internos sobre la propia reforma educativa.

En todo caso, el desarrollo reglamentario de la ley fue de gran importancia para la efectividad práctica de la reforma, ya que las normas de la ley —que en ocasiones llegan a ser extremadamente minuciosas— muchas veces se mantienen al nivel de declaraciones o preceptos básicos, haciéndose entonces particularmente necesaria su concreción en normas reglamentarias. En tales casos, éstas aportan una interpretación de la reforma al traducir, en términos jurídicos y técnicos de valor vinculante, una determinada opción política de entre las varias que serían posibles a partir de las fórmulas más o menos amplias del texto legal. Por lo pronto, cada nueva disposición significa de por sí una opción de plazos, ya que la ley no establece fechas concretas ni una secuencia temporal para la adopción de todas las decisiones dentro del plazo general de diez años que para su plena implantación se había propuesto. Fue precisamente durante ese proceso cuando se pusieron más claramente de manifiesto todas las resistencias políticas, los intereses gremiales y otros, hasta llegar a producirse, a partir de 1972, una verdadera contrarreforma y un involucionismo que luego se recrudeció, en tiempos de los ministros Julio Rodríguez y Cruz Martínez Estreruelas, en notable coincidencia con los estertores del régimen y el difícil comienzo de la transición política de España.

CONSIDERACIONES FINALES

Esta es la pequeña historia de la reforma educativa de 1970. La historia sustantiva de aquella reforma fue su contenido y las múltiples actuaciones que tuvieron lugar para su gradual desarrollo cuantitativo y cualitativo, inspiradas en los principios de democratización, igualdad de oportunidades, educación permanente y educación de calidad. En ese empeño, el marco fue siempre una visión prospectiva y anticipatoria que estimulara la creatividad, la innovación y la más amplia participación profesional y pública posible. De hecho, cuanto se hizo sólo fue posible gracias al esfuerzo de los profesores, de los alumnos, de los padres, de la sociedad entera. Un enorme esfuerzo cargado de ilusión proyectada hacia el futuro de España y apoyada en una larga trayectoria de iniciativas y experiencias internacionales (10). Luego, como en todo empeño, muchas frustraciones aunque también un buen manejo de logros, entre los cuales espero que el principal logro, aunque intangible, ha sido que la reforma contribuyó a disminuir la tensión social ante la transición política de España al establecer y lograr aplicar en gran medida el principio democratizador de la igualdad de oportunidades en educación. La LGE de 1970 no quedó corta por falta de planificación ni de previsiones financieras. Que yo sepa nunca se había he-

(10) Díez Hochleitner, R., *Prospectiva, Reformas y Planificación de la Educación*. Documento de un debate, IV Semana Monográfica. Madrid, Fundación Santillana, 1990.

cho un mayor esfuerzo planificador nacional y regional similar, además de un modelo macroeconómico con previsiones y escenarios elaborados por ordenador para poder tener en cuenta las diversas variables posibles. Sin embargo, faltó la voluntad política para una generosa visión de futuro y consiguiente financiación. Esto contribuyó a que se quedaran muchas cosas por el camino. Ahora, con la aprobación de la LRU y la LOGSE para tratar de actualizar la LGE de 1970, soplan aires frescos, renovadores, de reflexión (11). Y, en el horizonte, una Europa crecientemente interdependiente y un siglo XXI cargado de desafíos y de oportunidades. Tal es el nuevo escenario hacia el que deberán encaminarse las futuras reformas de la educación en España.

(11) Díez Hochleitner, R., *Asumir un papel de vanguardia*. Papeles para el debate del proyecto de reforma de la Educación. Madrid, MEC, 1988.

TESTIMONIOS ACTORES DE LA LEY

LA REFORMA DEL SETENTA, VIVIDA Y VISTA POR UN PROFESIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN

EMILIO LÁZARO FLORES (*)

Cuando, en 1968, Villar Palasí llegó al Ministerio, yo, funcionario del Cuerpo Técnico, luego Superior, de la Administración Civil, ocupaba el puesto de secretario administrador de la Junta Central de Construcciones Escolares, creada a principios de 1957 y que presidía el director general de Enseñanza Primaria, entonces Joaquín Tena.

Año y medio antes se había puesto fin bruscamente a la aventura aperturista de Ruiz Jiménez en lo que parecía un intento de neutralizar los primeros síntomas de deterioro del régimen, localizados en la Universidad.

Recuerdo muy bien la atmósfera tensa, sombría, de la toma de posesión de su sucesor, Jesús Rubio, en contraste con la de esperanzada ilusión que había rodeado la de su antecesor. Rubio, hombre sobrio y enérgico, se limitó a decir que había llegado al cargo, por supuesto sin esperarlo, en cumplimiento de un deber. (Falta de entusiasmo inicial, explicable en tales circunstancias, que daría paso enseguida al desarrollo de una gestión eficaz y recta.)

Catedráticos de Universidad los dos, por aplicación de una especie de principio jerárquico en la provisión de la cartera de Educación, parece probable que Rubio modificara, como luego le ocurriría a Villar, según confiesa éste en la presentación del *Libro Blanco* de 1969, el diseño inicial de su gestión, sensible sobre todo a los problemas universitarios, (origen, en definitiva, de su nombramiento) para dar entrada en dicho diseño inicial a una mayor atención a las otras enseñanzas. La influencia de algunos de los respectivos colaboradores directos, inmediatamente elegidos por ambos, se encuentra, sin duda, en tan significativa y sin duda acertada rectificación de rumbo.

Así, la designación de Tena para la Dirección General de Enseñanza Primaria respondería al hecho de que fuese él, estadístico, buen conocedor de la cuestión

(*) Miembro del Cuerpo General Técnico, hoy Cuerpo Superior de la Administración Civil era cuando se inició la Reforma, Secretario Administrador de la Junta General de Construcciones Escolares.

desde el privilegiado observatorio de la UNESCO en París donde trabajaba cuando fue llamado, quien alertara sobre el desastroso estado de nuestra infraestructura escolar que venía arrastrándose históricamente, con breves parentésis de atención al problema, y degradado todavía más en el dilatado período que va de la Guerra Civil hasta 1951, año de la llegada de Ruiz Jiménez (1).

El revulsivo que representó la gestión de éste tuvo su proyección, como no podía ser menos, en el campo de las construcciones escolares, aunque, como enseguida se verá, más en el plano legal que en el operativo. Se dictó entonces la Ley de Construcciones Escolares (22 de diciembre de 1953), única norma sobre la materia con rango de ley de toda nuestra historia, (2) muy bien pensada y estructurada en orden a promover y coordinar la acción del Estado, —que se desarrollaría sobre todo por la interesante vía descentralizadora de Juntas Provinciales— de las corporaciones locales e incluso, en determinados casos, de las empresas. Sin embargo, al no habilitarse simultáneamente una financiación específica, el objetivo que se fijó de construir mil escuelas al año resultaba, a todas luces, insuficiente.

Esta financiación específica se lograría con el equipo de Rubio: 2.500 millones de pesetas para construir 25.000 escuelas y otras tantas viviendas de maestros a lo largo de cinco años. Este plan (1957-1961), con su prórroga de dos años, enlazaría con otro, enmarcado en el Primer Plan de Desarrollo, cubriéndose así un período total de once años durante los que se construyeron, según datos oficiales, cerca de 40.000 escuelas. No obstante, tan importantísimo esfuerzo no se correspondió, ni mucho menos, con la solución del problema debido a un conjunto de hechos entre los que es obligado destacar los masivos desplazamientos de población que tuvieron lugar a partir de los años sesenta y que, en numerosos casos, obligaron a crear otro puesto escolar «para el mismo niño».

De resultas de ello, a la llegada de Villar Palasí, coincidente con el comienzo del Segundo Plan de Desarrollo, el *Libro Blanco* pudo cifrar el número de niños sin escuela en 560.928, sin contar los mal escolarizados.

Finalmente y por lo que toca a mi relación con la reforma, para situar la cual podría haber resultado útil la consignación de los expuestos antecedentes, en la profunda reestructuración del Ministerio dispuesta para la implantación

(1) Respecto de las causas de este marasmo oficial, el autor de estas líneas ha sostenido que la razón de fondo del mismo no era económica, con ser tan precario entonces, obviamente, el estado de nuestra economía, sino de orden político o, si se quiere, ideológico. Así resulta, con toda claridad, del artículo 17 de la Ley de Educación Primaria de 1945, con forma al cual el Estado estimulará la creación de escuelas y las creará por sí mismo si fuese necesario. Esta opción por la subsidiariedad del Estado, que era tanto como decir por su inacción, se conjuga, en la línea de imperturbable irresponsabilidad en el prometer que llena tantas y tantas páginas de nuestra historia legislativa, con la meta de una escuela por cada 250 habitantes (véase *Revista de Educación* número 240, septiembre-octubre 1975, p. 117).

(2) Se dictará una segunda ley, la de 17 de julio de 1956, ya por el equipo de Rubio, de financiación de un plan de construcciones escolares, al que se hará referencia enseguida y que, a la vez, concedía autonomía a las Juntas Provinciales de Construcciones Escolares, creadas por la disposición de 1953.

del nuevo sistema se refundieron e integraron en la Junta Central de Construcciones Escolares, hasta entonces competente sólo en los niveles de Preescolar y de Primaria, y rebautizada como Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar, todos los servicios de obras (por tanto de todas las enseñanzas incluida la universitaria) del Departamento cuya responsabilidad administrativa me fue atribuida y en la que permanecí hasta principios de 1974 cuando ya hacía cierto tiempo que quienes promulgaron la LGE habían dejado de correr con su aplicación.

EL TRATAMIENTO DE LAS CONSTRUCCIONES ESCOLARES EN LA REFORMA

Así pues, la construcción de escuelas había pasado a ser, por fin, una clara prioridad de nuestra política educativa a lo largo de los once años anteriores a la reforma de 1970.

Los autores de ésta no podían dejar de coger el testigo en materia de tanta trascendencia ni tampoco podían dejar de hacerlo con el decidido espíritu innovador que inspiraría y guiaría todos sus pasos.

El texto de LGE es muy parco en referencia al tema al contener sólo dos. Una, para declarar subsistente la Junta Facultativa de Construcciones Civiles, que era un órgano consultivo de larga tradición y la otra que ordena la elaboración por los Ministerios de Educación y Vivienda y de una ley de reserva de suelo para centros docentes en las nuevas urbanizaciones (3).

Es el *Libro Blanco* —y no, como se ha visto, la LGE— el que, en función del examen y valoración de lo realizado, marca las líneas de actuación futura en este campo. En la parte analítica y de crítica señala que la preocupación «cuantitativa» ante la magnitud del déficit histórico de puestos escolares ha prevalecido sobre los aspectos cualitativos. Resultado de ello es que la concepción del edificio escolar no habría evolucionado en consonancia con los cambios registrados tanto en los fines de la educación como en los medios y métodos didácticos. A la vez, la búsqueda a ultranza de una economía en el costo de la construcción habría sido causa de una calidad de ésta «muy baja» (4).

(3) Mandato que no se cumpliría, con efectos desastrosos, como puede suponerse, para la población escolar de las zonas urbanas de referencia.

(4) En conciencia, debo manifestar mis reservas sobre el fundamento de tan grave aseveración. El empleo generalizado de proyectos-tipo cuyo efecto de uniformismo, al menos se palió considerablemente con la existencia de una extensa gama de modelos en función de las respectivas zonas geográficas, tenía, por supuesto, un móvil económico pero respondía también al hecho cierto de que las instalaciones para cada nivel educativo, en tanto sirven a un mismo plan de estudio, son *espontáneamente* homologables. Ahora bien, todo ello no tenía por qué redundar en mala calidad de la construcción, sin que yo recuerde hechos concretos o quejas que así lo abonasen. Aparte de que la selección en concurso público de los proyectos-tipo constituyese de entrada, una garantía sobre el rigor en su elaboración y de que se cumpliera escrupulosamente el procedimiento de contratación de las obras, la red provincial de arquitectos y aparejadores, encargada de la dirección de las mismas, tenía precisamente la función de asegurar su adecuada fidelidad al proyecto. Todo ello en el marco de la gestión de Joaquín Tena, caracterizada por su rectitud, inteligencia y entrega.

¿Como se dispusieron los artífices del cambio a encarar y corregir la situación descrita?

Básicamente, conforme al anuncio del *Libro Blanco*, dictando normas que definen cuidadosamente los requisitos de toda índole de los centros docentes de todos los niveles (lo que se conocerá como «programa de necesidades») y en cuya elaboración trabajarán conjuntamente arquitectos y educadores (5). Y, en efecto, con la pasmosa rapidez con que se llevó la preparación y regulación de toda la reforma así como la puesta en marcha de parte de la misma, se da cumplimiento a las previsiones del *Libro Blanco* sobre implantación de un nuevo modelo de edificio escolar (6).

Con carácter previo a este importantísimo paso, que marcará el sentido de la nueva política educativa en este ámbito, se dictaron dos disposiciones; una, muy temprana, (decreto de 28 de septiembre de 1968) y la otra, algún tiempo después, (decreto de 29 de enero de 1970), encaminadas a asegurar un eficaz control de las obras mediante un sistema nuevo: la dedicación exclusiva a esta tarea de control por parte de unidades técnicas provinciales coordinadas por una División de Construcción. Esta desvinculación entre confección del proyecto y dirección de las obras necesarias para la ejecución de aquél encontraría una fuerte oposición en quienes sostenían que la *identidad* del proyecto arquitectónico sólo se preserva cuando su autor dirige las obras (7).

Adoptadas estas primeras provisiones, se aborda enseguida la nueva «concepción y programación» del edificio escolar. A tal fin, se celebran dos reuniones de estudio con participación de arquitectos, educadores y administradores. La primera tuvo lugar del 14 al 21 de febrero de 1970 y en ella intervinieron también los conocidos expertos de la OCDE, los ingleses Oddie y Pearson. La segunda, asimismo de una semana de duración, se desarrolló en Alcalá de Henares.

(5) Aunque el *Libro Blanco* no recoge, como se ve por la cita, la participación de administradores, éstos sí intervendrían, según se expone luego, en la expresada elaboración de normas. Tal actuación interdisciplinaria en la «concepción y programación» del edificio escolar tuvo su respaldo internacional en el coloquio celebrado en Buxton (Inglaterra) en 1973 en el que España estuvo representado por Arturo de la Orden, educador, Ramón Estalella, arquitecto y el autor de estas líneas como administrador.

(6) Causa pasmo, en efecto, el ritmo impuesto a las actuaciones de referencia. Asombro que se hace aún mayor si se considera que tal celeridad no afectó para nada al rigor en la construcción y estructuración del nuevo sistema, al tratamiento por éste de todas las cuestiones posibles y, por último, a la belleza, concisión y elegancia de estilo de su formulación legal. En este aspecto formal, con independencia, por tanto, de su contenido, la LGE constituye, sin duda, un texto normativo insuperable.

Respecto a la rapidez con que se puso en marcha la reforma, recuérdese que la Ley fue aprobada el 4 de agosto y publicada en el BOE el 6; que el decreto que establece el calendario de su implantación es del 22 del mismo mes con difusión en el diario oficial del 5 de septiembre y que, conforme a esta disposición, en el inmediato curso 1970-1971, esto es, al mes siguiente, se implantaban con carácter general los cuatro primeros cursos de EGB y, de manera limitada y experimental, las otras enseñanzas.

(7) en realidad, este desdoblamiento entre autoría del proyecto y dirección de las obras ya se había producido con el empleo, declarado preceptivo, de proyectos-tipo. Con un matiz: los arquitectos provinciales que dirigían las obras debían previamente adaptar al respectivo terreno el modelo de proyecto elegido en cada caso.

Fruto de tales trabajos, fueron los programas de necesidades, de obligada aplicación en la redacción de todos los proyectos arquitectónicos de centros de EGB (en las tres variantes de 8, 16 y 22 unidades) y de Bachillerato (para 810 alumnos) aprobados por orden de 10 de febrero de 1971.

Sobre todo para la recién implantada EGB, el nuevo modelo de centro escolar radicalmente diferente al vigente hasta entonces.

En efecto, en un intento de dar amplia y adecuada respuesta a las exigencias de la nueva pedagogía, caracterizada, entre otros rasgos, por la diversidad de *situaciones de aprendizaje*, se creaban espacios para un gran grupo, grupo medio coloquial, pequeño grupo que trabaja en equipo y, por último, para alumnos que desarrollan un trabajo individual. Estos espacios, que sustitúan el aula o *clase* tradicional, se complementaban con otros dedicados a laboratorio, recursos, medios audiovisuales y tutorías. Había, además, una zona común de la que formaba parte un local de actividades múltiples de 300 metros cuadrados y otras zonas de vigilancia y servicios generales. Completaba el programa un gimnasio de 330 metros cuadrados.

A la vez que este cambio, de apoyo a la implantación de las modernas técnicas de enseñanza, se operaba otro, de diferente naturaleza, puesto que afectaba al sistema de gestión. El régimen descentralizado de la Ley de Construcciones Escolares de 1953, aplicado durante la larga gestión de Tena, daba paso a otro de fuerte centralización, al amparo del cual se ejecutaron ocho *planos de urgencia* en otras tantas zonas del país (8). Estos planes, además de revelar la eficacia de las nuevas autoridades en la rápida resolución de viejos problemas, deberían servir también para la difusión, pronta y amplia, del nuevo modelo de edificio escolar y de las modernas tendencias pedagógicas a las que dicho modelo aparecía indisolublemente unido.

¿Cuál fue la reacción del profesorado ante un cambio tan revolucionario?

Ayudará a ilustrar la respuesta a la pregunta anterior el recordar que el *Libro Blanco* había criticado muy negativamente el plan de estudios de las Escuelas del Magisterio «por la escasa atención que prestan a la formación pedagógica que es la genuinamente profesional del maestro» (primera parte de 1971). Sin duda, que esta insuficiencia de preparación pedagógica redundaba en un conocimiento, asimismo insuficiente, del método activo a cuyo servicio se había diseñado el nuevo edificio escolar.

Tampoco por la vía del modelo de formación del profesorado instaurado por los reformadores de 1970 y que confería a la Universidad dicha formación (9) ha-

(8) Fueron éstas, por el orden en que se desarrollaron los planes, Andalucía, Galicia, Vascongadas, Canarias, Valencia, Madrid, Barcelona y Asturias. En Vascongadas se realizó también un plan de preescolar, enderezado a neutralizar la progresión de las *ikastolas*.

(9) De esta innovación, sin duda una de las más ambiciosas de la reforma de 1970, se tratará después.

bían tenido ocasión los maestros de familiarizarse con las modernas técnicas de enseñanza.

En este contexto, debe situarse el hecho, por demás elocuente, de que, a poco de iniciado el funcionamiento de los nuevos centros, empezarán a recibirse peticiones de compartimentación de los espacios más amplios mediante la colocación de tabiques. Sin duda muchos maestros, o profesores de EGB según la nueva ley, —¿quizá la generalidad de los mismos con excepción de esa minoría muy motivada y al día que se da en todos los estamentos profesionales?— enfrentados de golpe a la realidad de un nuevo entorno físico, totalmente diferente, añoraban la *seguridad* del aula en la que había transcurrido toda su actividad docente (10).

El primer reconocimiento oficial de que se había ido demasiado lejos, cuando menos en la generosidad de las superficies, lo expresa la orden de 14 de septiembre de 1973 que refunde zonas (en concreto las de actividad coloquial y trabajo personalizado) «en línea de reducir los espacios a las dimensiones estrictamente necesarias». La disposición proclama que ello permitirá construir con el mismo costo tres centros en lugar de dos.

Se trataba pues, básicamente, de una reducción de superficies que, no obstante, dejaba a salvo la filosofía del *espacio abierto*, estimada como necesaria para el desarrollo de una enseñanza dinámica centrada en el protagonismo activo del alumno.

Sin embargo, tal filosofía no sobreviviría al proceso de deterioro en la aplicación de la reforma —unas veces en forma de parálisis de ésta y otras de desnaturalización de su esencia— que va marcando la gestión de la misma por los equipos ministeriales que suceden al de Villar Palasí. Deterioro probablemente debido no sólo a una menor compenetración con los valores del cambio que la sentida por quienes promovieron éste sino también la «dinámica de complicación» que generaba el ambiciosísimo empeño de transformar tantas realidades interdependientes.

Todo ello explicaría, al menos en parte, la *liquidación* de las dos grandes novedades en el campo de las construcciones escolares que se han venido describiendo.

La referida a la nueva concepción del edificio docente se da por terminada, no en forma explícita, claro está, mediante la orden de 14 de agosto de 1975 que consagra lisa y llanamente la vuelta al antiguo diseño del edificio escolar compuesto esencialmente de aulas iguales si bien se denomina a éstas, como una postrera concesión terminológica a la reforma, «áreas educacionales».

(10) No debe olvidarse, en justificación de esta actitud, en apariencia puramente inmovilista, que la *team teaching* que había empezado a experimentarse en centros pilotos en los años 1955 y 1956, así como otras modalidades de «organización de la enseñanza», a base de la agrupación de profesores y alumnos, son difíciles de practicar, por lo que, en cualquier caso, necesitan de una preparación suficiente. Todavía hoy, más de 20 años después de promulgada la LGE, los centros que desarrollan estas metodologías están en clara minoría, por lo que se les considera centros de vanguardia.

Respecto al otro cambio, esto es, al correspondiente al sistema de gestión, también aquí se produce una regresión al pasado aunque, como se verá, con una variante de importancia. Se vuelve, eso sí, al régimen de descentralización pero ello se realiza, de manera bastante sorprendente, haciendo recaer la iniciativa de la construcción escolar en las Diputaciones Provinciales, hasta entonces prácticamente mantenidas al margen de esta tarea. Del resultado de esta nueva opción política no puedo dar testimonio porque cuando se desarrolló yo había dejado de trabajar en este área del Ministerio. Que su puesta en marcha debió de encontrar serias dificultades parece demostrarlo el hecho de que mediaran más de nueve meses entre el decreto que establecía el nuevo procedimiento y la orden que lo desarrolló.

ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES

Séannos permitidas ahora, al hilo del relato anterior, algunas consideraciones de carácter general, sin duda de mucho menor valor que las apuntadas por otros con más autoridad para hacerlas por la calidad de su juicio y, en muchos casos, además, por su mejor conocimiento del tema.

Pese a la impresión que pueda haber dejado la mayor parte de lo escrito hasta ahora, la reforma de 1970 tiene aspectos muy positivos de extraordinaria importancia, algunos de los cuales, como el de haber «sacado a la calle» el tema crucial de la educación y haberlo hecho, además, a contracorriente o, cuando menos, con la indiferencia del contexto político, como si de una aventura personal se tratara, han sido reiteradamente reconocidos.

Uno de sus méritos más sobresalientes, acaso el que más, es el de haber articulado un sistema para nuestra educación, independientemente de las características del mismo. Contemplar y tratar el mundo profuso y desordenado de nuestras enseñanzas, cada una con su regulación propia, como un todo susceptible de armonización e integración, como la *misma cosa*, constituía un punto de arranque imprescindible para abordar con claridad de ideas los múltiples y graves problemas educativos del país. No bastaba por supuesto con haber tenido la visión de ello. Era necesaria, además, y sobre todo, la voluntad para acometer la empresa. Enfrentados a la complejísima naturaleza de ésta, los reformadores de 1970 «no temblaron». Aunque sólo fuera por ello ya son dignos de nuestra admiración y aplauso. Esta consideración de nuestras enseñanzas como un todo único, integrado, es un logro que está ahí y del que ya no se puede volver incluso —y se podría decir principalmente— cuando de reformas parciales se trata.

Ahora bien, los principios de *unidad e interrelación del sistema*, a que inexorablemente llevaba el expuesto enfoque global, a la vez que constituían el avance irreversible que se ha destacado, se convirtieron, al ser aplicados, en una trampa mortal.

Pues el plazo de diez años que se dio la LGE para su aplicación pudo representar un respiro eficaz de haberse procedido a dicha implantación de forma es-

calonada, progresiva, como así se hizo pero sólo en parte, (forzoso fue actuar con este gradualismo temporal en la puesta en marcha de los nuevos niveles).

Pero junto a esta implantación, parcial, *en profundidad*, se intentó por la «coacción», aparentemente irresistible, de la interrelación («en educación todo está en todo» había recordado el *Libro Blanco*) convertida así, repetimos, en una trampa, una implantación *en extensión*, a la manera de un ejército que se ve obligado a batirse en un frente anchísimo sin que, además, haya identificado y delimitado previamente las posiciones realmente importantes.

Lo ocurrido con el cambio de modelo de edificio escolar ilustra de forma harto expresiva la idea anterior. A la implantación generalizada de la nueva configuración de centro debería haber precedido el adiestramiento del profesorado para la correcta utilización de aquél y dado que, como había señalado el propio *Libro Blanco*, según se ha recordado antes, las Escuelas de Magisterio no habían proporcionado tal adiestramiento. *A la vez*, y no antes de que se pusieran en funcionamiento los nuevos centros, se pretendió improvisar esta preparación pero tal empeño, por el sólo hecho de estar dirigido a un estamento profesional tan numeroso, resultaba imposible de alcanzar a corto plazo y ello aunque, como ocurrió, no hubiera acabado en fracaso el nuevo modelo de formación.

Tal vez la misma fe en su obra —que, sin duda, esperaron se contagiaria con facilidad dado el interés y la seducción del proyecto— empañó la visión de los autores de la reforma educativa de 1970 respecto de las posibilidades de aplicación de ésta y, en consecuencia, del método que convenía seguir. A este exceso de confianza hay que añadir un cierto desconocimiento, dicho sea con todos los respetos, de la realidad efectivamente real —perdónesenos la redundancia— de la situación en aspectos muy significativos de la misma, difíciles de captar y, por tanto, de prevenir hasta que se fueron manifestando. Aspectos que por su sutileza no podía recoger el *Libro Blanco* por muy exhaustivo que fuese el estudio de la situación que proporcionó.

Así, uno de estos aspectos o hechos, teóricamente imprevisibles, fue causa de la grave desviación que padeció la implantación del BUP. Pues también la reforma de 1970 —la historia se repite con la LOGSE— había hecho la crítica del «academicismo» del Bachillerato anterior y también había inscrito entre las finalidades del nuevo la «preparación para la vida activa» (en los mismos términos, por tanto, empleados ahora). A tal efecto, las enseñanzas y actividades técnico-profesionales ocupaban, en el repertorio de contenidos establecidos por la Ley, un lugar sustantivo junto a las materias comunes y a las optativas. Tales enseñanzas y actividades técnico-profesionales se impartirían por los profesores de formación profesional así como por profesores de educación especial o personal contratado al efecto. Así se dispuso en dos preceptos de la Ley, artículos 112.4 y 121.2. Pues bien, la ordenada incorporación del profesorado de formación profesional a los Institutos de Bachillerato no fue posible por la oposición de los catedráticos de estos centros a compartir el mismo claustro con los maestros de taller, según manifestación de un alto responsable del Departamento. Acaso por ello, en el plan de estudios del BUP, que no fue aprobado hasta el 23 de enero de 1975 y desarrollado el 22 de marzo siguiente, las ense-

ñanzas y actividades técnico-profesionales no fueron incluidas en el primer curso, se le dedicaba dos horas semanales en el segundo (para Enseñanzas de Hogar, impartidas por personal procedente de la Sección Femenina de Falange) y otras dos horas semanales en el tercer curso.

No con rechazo pero sí con indiferencia fue acogida por el correspondiente colectivo docente otra medida realmente clave —sin duda, la de mayor trascendencia— para el futuro de la reforma: la solución dada a la formación del profesorado.

Que esta formación se confiase a la Universidad resultaba una decisión atrevida (así como también imaginativa y de gran aliento) habida cuenta de que nuestra Universidad acostumbrada a vivir dentro de sí misma, debía asumir de golpe un papel *rector* según expresión literal, en el sistema que debería manifestarse de inmediato en la formación, a través de los ICEs, del profesorado de todos los niveles. (Recuerdo que en los viajes al extranjero que tuve que hacer para las reuniones del programa de la OCDE, sobre construcciones escolares pude comprobar que era esta cuestión del funcionamiento de los ICEs la que suscitaba mayor curiosidad de toda la reforma.)

En el caso de la formación de los profesores de EGB, la Universidad ejercía una «supervisión» mediante la integración en aquélla de las Escuelas del Magisterio. Pues bien, en el editorial del número 269 de esta misma *Revista de Educación*, correspondiente a enero-abril 1982, y por consiguiente, ya muy sobrepasado el plazo de diez años previsto para la implantación de la Ley, se demandaba con angustia la integración de las Escuelas del Magisterio en el marco universitario «para superar la situación caótica en que se debaten estos centros».

Respecto a la acción, ésta directa, de los ICEs sobre los otros niveles, en un trabajo aparecido también en el mismo número, José Luis Castillejo Bruja relataba cómo los Cursos de Aptitud Pedagógica (los famosos CAPS), exigibles para el ejercicio de la docencia, fueron vaciándose de toda efectividad, entre otras causas por falta de financiación, hasta devenir en un puro trámite.

Precepto hubo de la LGE que no se llevó a la práctica probablemente por la dificultad en hacerlo tal como estaba formulado. Así creo que sucedió con los previstos conciertos con los centros privados que sólo se hicieron realidad con la llegada de los socialistas al poder, si bien porque no se trata del concierto regulado por la LGE. Ésta, en efecto, reconoce como gastos del centro, que deben computarse en el monto de la subvención, los de amortización del centro y el beneficio industrial. La no inclusión de estas partidas en los conciertos vigentes es la causa de la permanente oposición del sector privado al mantenimiento de aquéllos por considerar que las subvenciones, al no cubrir los gastos totales del centro, no permiten la gratuidad de la enseñanza que, de todos modos, les sigue siendo impuesta. Es cierto, sin embargo, que la aplicación de la Ley «en sus propios términos» hubiese exigido un estudio centro a centro, prácticamente imposible para la Administración, como así hice ver a Blat, uno de los más destacados artífices de la reforma cuando, designado director general de Enseñanza Bá-

sica, a los seis años, creo, de promulgada la Ley, me interesó un informe sobre el particular.

PUNTO FINAL

La referencia, por sucinta que fuese, a la desigual suerte corrida con tantos otros mandatos de la reforma haría punto menos que inacabable este trabajo, ya extenso en demasía.

Pienso que, como ocurre en casi toda obra humana, el análisis de la reforma educativa de 1970 arroja luces y sombras. Si la presente colaboración revelase un exceso de éstas, ello se debería al hecho de haberse ocupado más de la aplicación de la reforma, difícilísima y de éxito forzosamente limitado por un cúmulo de causas, a parte de las cuales se ha hecho referencia, que a la configuración y sentido del cambio intentado, acreedores a la alabanza en tantos aspectos. Preceptos como el del estudio de las posibilidades ecológicas de la zona por los alumnos de EGB; la formación del carácter y la adquisición de hábitos de auto-dominio en el Bachillerato; la atención a datos caracteriológicos en la selección del profesorado; los que regulan la educación especial y aquellos otros que integran la nueva organización, excelentemente estructurada y pormenorizada, de la educación universitaria, resultan admirables por la visión, no sólo certera sino anticipatoria del futuro, que revelan.

Ojalá que, ahora que estamos en una nueva «ordenación general del sistema educativo», las reflexiones sobre la génesis y desarrollo de la reforma de 1970 pueden ser útiles para afinar el rumbo de la nueva andadura.

TESTIMONIOS ACTORES DE LA LEY

APUNTES SOBRE LA ELABORACIÓN Y APLICACIÓN
DE LA REFORMA EDUCATIVA DE 1968-1970

JOSÉ BLAT GIMENO (*)

El punto de partida de la reforma educativa, plasmada en la Ley General de Educación de 1970, lo constituye el *Libro Blanco*: «La educación en España: bases para una política educativa», elemento clave, tanto conceptual como de orientación práctica, de la renovación del sistema educativo que ella motivó. El año 1968, en que se inició la elaboración del *Libro Blanco*, es un año de grandes conmociones estudiantiles —la de mayo en Francia y la de Berkeley en Estados Unidos, entre otras—, que tienen gran resonancia y seguimiento en muchos países, producen una sacudida profunda en la vida académica, especialmente en el ámbito universitario, y amplia repercusión en el conjunto de los sistemas educativos nacionales.

EL SISTEMA EDUCATIVO EN LOS AÑOS SESENTA

La necesidad de emprender una reforma profunda de la educación española era evidente por muchas y diversas razones. En el plano internacional, España había quedado rezagada en la realización de cambios en su sistema educativo. Concretamente en Europa se había iniciado, al término de la Segunda Guerra Mundial, un proceso de renovación de los sistemas educativos: la corriente predominante hasta entonces caracterizada por la estructura de un ciclo de Educación Primaria hasta los trece o catorce años, accesible a la mayoría de los niños, seguido de un ciclo de Educación Secundaria abierto a una minoría, era rechazada para dar paso a las ideas, y realizaciones consecuentes, de la generalización del derecho a la educación y de la igualdad de oportunidades. En estos principios tienen su base la *Education Act* en el Reino Unido (1944) y el Plan Langevin-Wallon en Francia que, si bien no fue aceptado en sus propuestas más radicales por la Asamblea Nacional, inspiró las reformas que se fueron sucediendo en distintas etapas. En el nivel de Educación Superior son de especial relieve el Informe Robins (1963) y la Ley Faure en Francia a raíz del movimiento de mayo de 1968. Análogo movimiento reformista, pero distinto en aspectos importantes

(*) Ex-vicesecretario General Técnico.

de su concepción, se observa en América Latina en las décadas de los cincuenta y sesenta.

En España seguía vigente la Ley Moyano (1857), aunque había experimentado modificaciones parciales a través de decretos y otras disposiciones administrativas. Por otra parte, en el orden interno del sistema educativo, se habían realizado progresos significativos entre los que destacaban la obra de la Institución Libre de Enseñanza, la creación de la Escuela Superior del Magisterio para la formación de Profesores de Escuelas Normales e Inspectores, la política educativa de la Segunda República, la etapa aperturista del mandato ministerial de Ruiz Jiménez, la expansión de la educación primaria y alfabetización de adultos, llevadas a cabo en el período de Tena Artigas como Director General de ese primer nivel escolar y el desarrollo creciente de los estudios universitarios de Pedagogía. Sin embargo, era notorio el desfase entre el sistema educativo y las necesidades de una sociedad que vivía cambios acelerados en el orden demográfico, económico y social.

La población española se incrementó el 25,4 por 100 entre 1940 y 1967; se producían importantes corrientes emigratorias hacia países extranjeros, o entre distintas zonas del interior; la progresiva industrialización influía favorablemente en el crecimiento económico, al que concurrían con un volumen importante el notable aumento del turismo extranjero como su aportación de divisas a las que se agregaban las transferidas por los emigrantes españoles. No obstante, la renta *per capita* era todavía de 617 dólares en 1967. Crecía la demanda de educación por la presión de las familias conscientes de su influjo en la promoción social y deseosas de que sus hijos tuvieran mejores oportunidades educativas que las que habían tenido las generaciones precedentes.

En el plano político se vislumbraba el final de un régimen autoritario y anacrónico frente al cual se manifestaba, con intensidad y amplitud crecientes, la oposición de un pueblo deseoso de mayores libertades, de lograr una participación efectiva en las decisiones de orden político, social y cultural en el marco de un sistema democrático. La Administración educativa aparecía desbordada, incapaz de hacer frente a los movimientos estudiantiles iniciados desde los años cincuenta, a las exigencias de más y mejor educación por parte de la sociedad española, o de atender reivindicaciones antiguas, no satisfechas, del profesorado de los distintos niveles educativos. Se había entrado en una fase de desaliento, de impotencia y de inercia, particularmente en la última fase del mandato ministerial de Lora Tamayo.

Todas estas circunstancias planteaban la imperiosa necesidad de emprender reformas radicales en distintos campos de la vida española, pero el intento quedó limitado, prácticamente, a la esfera educativa.

EL LIBRO BLANCO

Se confió esa misión al nuevo Ministro de Educación y Ciencia, José Luis Villar Palasí, Catedrático de Derecho Administrativo. Procedía éste del Colegio

«Beato Juan de Ribera» de Burjasot (Valencia), creado por una Fundación privada cuya finalidad era la de seleccionar a estudiantes de sobresaliente capacidad intelectual, procedentes de familias modestas, a los que se deparaba, en un ambiente propicio para el estudio una formación integral humana, los medios necesarios para cursar enseñanzas superiores. Algunos nombres de sus antiguos colegas, los de López Ibor, Laín Entralgo, Alberto Sols, Corts Grau, Marco Merenciano, Sevilla Andrés, Calvo Serer o Ricardo Marín, entre tantos otros que han aportado una contribución valiosa a la Ciencia y la Cultura españolas, acreditan la eficacia de instituciones como la mencionada en la formación de grupos selectos en variados campos del saber.

Villar Palasí confió la preparación del Libro Blanco a la Secretaría General Técnica del Ministerio, para cuyo puesto nombró a Ricardo Díez Hochleitner y, poco después, fue designado Vicesecretario General Técnico. Esto me obligó a pedir permiso de un año a la UNESCO de la que era funcionario desde 1955. Influyó en mi decisión, además del atractivo de volver temporalmente a España, el hecho de que mi trabajo iba a centrarse, exclusivamente, en la preparación de la reforma, tarea en la que tenía algunas experiencias adquiridas en otros países; por otra parte, yo conocía bien la capacidad de organización y las dotes para las relaciones públicas de Díez Hochleitner, por haber colaborado con él en la elaboración del Primer Plan Quinquenal de Educación de Colombia, y posteriormente por coincidir ambos en la Secretaría de la UNESCO, en París, durante varios años.

La composición del grupo que se ocupó directamente de la redacción del *Libro Blanco*, ha permanecido siempre en el anonimato, hecho no habitual en ese género de publicaciones oficiales en otros países. La *Revista de Educación*, al dedicar este número a la Ley General de Educación, depara la oportunidad de que se conozca quiénes participaron en esa labor y de rectificar inexactitudes y errores que se han publicado a ese respecto. La rigurosa base estadística, en la que se apoya la descripción de la situación educativa en aquellos años, fue aportada por Tena Artigas y Fernando Garrido; Blanco Losada contribuyó con la importante sección dedicada a los factores demográficos y económicos, así como la relación entre educación y empleo; Adolfo Maíllo, Ricardo Marín y Arturo de la Orden, centraron su labor en las cuestiones esenciales que en el orden educativo se programó la reforma; Paredes Grosso, Julio Seage y Sobejano prepararon especialmente la parte relativa a la Administración educativa. Por mi parte, asumí la coordinación de la obra, en contacto con el Secretario General Técnico, así como la redacción de diversos capítulos.

Esa labor, se desarrolló en breve espacio de tiempo: iniciada en octubre de 1968 y previa una revisión global del texto por parte del Secretario General Técnico, del Subsecretario Alberto Monreal y del Ministro, quien redactó la Introducción del volumen, se terminó su elaboración en los locales de la Escuela Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares, en los días de Navidad del mismo año.

Contrariamente a lo que se ha escrito alguna vez no participó ningún extranjero en la elaboración del *Libro Blanco*. Hubo dos reuniones, en 1969, de un Co-

mité de Expertos extranjeros, pero en la fecha que se celebró la primera, se había publicado ya el *Libro Blanco* y antes de la segunda, estaba ya elaborado el proyecto de la Ley General de Educación. Determinados miembros de ese Comité eran de gran valía; sin embargo, si bien ese tipo de reunión es de importante utilidad para el tratamiento de determinados temas, son de dudosa eficacia al ocuparse de situaciones no conocidas con suficiente profundidad.

Hoy existe cierto escepticismo por la multiplicidad de encuentros que suelen convocar siempre las mismas personas, que intercambian elogios mutuos, adoptan conclusiones generales y vagas y terminan indefectiblemente con el acuerdo de reunirse otra vez. Es la índole de reuniones que ha satirizado admirablemente Arthur Koestler en su obra *Les Call Girls*.

Dos componentes básicos integraban el *Libro Blanco*: el diagnóstico de la situación educativa existente, basado en un análisis crítico de ésta y en un estudio sobre los factores económicos, sociales y culturales que constituían indicadores importantes para la concepción de la reforma que se pretendía emprender. Sobre esa base, se formulaban, en la segunda parte de la obra, las propuestas para un sistema educativo renovado; sus objetivos, estructura, organización y funcionamiento.

DISCRIMINACIONES Y LÍNEAS DE RENOVACIÓN

Entre los problemas que se detectaban en la situación educativa, destacaban los siguientes: el desfase del Sistema Educativo, establecido a lo largo del siglo XIX y primeros lustros del XX, en relación con las tendencias y necesidades de la sociedad de los nuevos tiempos; la desigualdad en las posibilidades de acceso a la educación, especialmente a los niveles medio y superior, en perjuicio de los sectores sociales menos favorecidos —apenas un 6 por 100 de los alumnos inscritos en la Universidad eran hijos de obreros y sólo el 1,1 por 100, hijos de agricultores—, la existencia de dos niveles diferentes de Educación Primaria: uno que permitía el acceso a la Enseñanza Media a los diez años de edad, y otro, hasta los catorce años, que vedaba el camino para efectuar estudios superiores; la desconexión entre los distintos grados educativos; la inadecuada relación entre el sistema educativo y la demanda de profesionales y de mano de obra que requerían la sociedad y la economía. Por otra parte, los planes de estudio y programas, el sistema de formación y perfeccionamiento del profesorado, así como otros factores que inciden en el rendimiento y calidad de la educación, estaban necesitados de una renovación acorde con los avances científicos y pedagógicos.

Las propuestas pretendían dar respuesta a dicha situación, y satisfacer las nuevas aspiraciones en el orden económico y social, en el marco de una educación permanente, inspirada en la potenciación de los valores éticos y con el objetivo de preparar al alumno para el ejercicio responsable de la libertad y de la convivencia. Así fueron recogidas, en su esencia y casi en su literalidad, en la Ley General de Educación, las siguientes: la generalización del derecho a la educación y la igualdad de oportunidades educativas; el establecimiento de un pe-

río de Educación General Básica, gratuita y obligatoria hasta los catorce años; Formación Profesional antes de la incorporación a la vida laboral; implantación del Bachillerato Unificado y Polivalente; el acceso a los estudios superiores de todos los aspirantes dotados de capacidad intelectual para ello previo un curso de orientación; la concesión de amplia autonomía a la Universidad en su gobierno y administración y la organización de sus enseñanzas en tres ciclos. Se introducen también importantes innovaciones técnico-pedagógicas: «educación individualizada»; evaluación continua; orientación escolar y profesional; renovación de los programas escolares de contenidos y métodos nuevos; sistemas de formación inicial y continua del personal docente; fomento de las investigaciones educativas, y otros aspectos relativos a la administración y financiamiento de la educación.

El momento en que se iba a hacer público el *Libro Blanco* era especialmente difícil desde el punto de vista político. En una de las protestas estudiantiles, frecuentes entonces, se produjo la muerte del estudiante universitario Ruano y se declaró por el Gobierno el estado de excepción. No obstante, la propuesta de reforma suscitó gran interés en los sectores más directamente vinculados a la educación, y en la opinión pública. La acogida fue favorable, en general, por su objetividad al analizar la situación educativa existente, que resultaba insólita en una publicación oficial del Ministerio de Educación y en un marco político más propicio a la autoexaltación de sus realizaciones que a la aceptación de las críticas. El enfoque aperturista y novedoso de las propuestas que formulaba, suscitó muchas aportaciones de Organismos y Asociaciones diversas, entre ellas del Instituto de Estudios Políticos, de la Comisión Episcopal de Enseñanza, de Asociaciones de Catedráticos de Enseñanza Media y de Maestros, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y de varias Universidades, así como numerosos artículos de prensa. Lamentablemente, esa rica contribución de comentarios, críticas y sugerencias, solamente se aprovechó en parte por la excesiva prisa en la elaboración de la Ley General de Educación impuesta por motivos políticos. (*El Libro Blanco* se distribuyó en enero de 1969 y el primer anteproyecto de la ley, en cuya redacción participé, se terminó en julio del mismo año. En ese anteproyecto el propio Ministro con el personal de su Gabinete y el Secretario General Técnico fueron quienes asumieron mayor responsabilidad en su elaboración.)

LOGROS E INSUFICIENCIAS EN LA APLICACIÓN DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

El logro más importante, a mi juicio, de la ley, se alcanza al conseguir que toda la población escolar tenga acceso a estudios posprimarios. Hasta entonces, solamente un número limitado de alumnos accedía, al cumplir los diez años, a los estudios de Bachillerato, los demás a tan temprana edad, no tenían más posibilidades que la de irse a casa y trabajar, o, seguir en la escuela primaria unos años más, pero sin que la estructura del sistema educativo facilitara la continuación de sus estudios. Si se compara esa situación con la que crea la Educación General Básica, con su continuidad en Enseñanza Secundaria, o en Formación Profe-

sional, se advierte la magnitud del avance logrado en la generalización del derecho a la educación y a la igualdad de oportunidades educativas.

En el curso 1975-1976 toda la población del grupo de edad correspondiente a la EGB, está ya escolarizada. De acuerdo con los *Anuarios Estadísticos* de la UNESCO, correspondientes en su edición a los años 1984 y 1989, con datos oficiales facilitados por los Gobiernos, la población escolarizada en España en 1970, del grupo de edad de seis a dieciséis años, representaba el 88 por 100 y la del grupo de edad de veinte a veinticuatro años, correspondiente a estudios superiores, el 8,9 por 100. Estas cifras habían variado en 1986 en las proporciones siguientes: del grupo de edad seis a dieciséis años estaba escolarizado el 106 por 100 (la aparente anomalía del exceso sobre 100 se debe a la inclusión de quienes cursaban EGB o Enseñanzas Medias y Formación Profesional en edades superiores a las correspondientes a esos grados). Del grupo de edad de veinte a veinticuatro años cursaba estudios el 30 por 100, porcentaje similar al de Francia y la República Federal Alemana, y superior al del Reino Unido (23,3 por 100) y a Italia (24 por 100) en ese mismo año. Esa expansión tan notable del sistema educativo, se había logrado merced a la conjunción de la política educativa de sucesivos Gobiernos, con la decidida contribución del personal docente y el esfuerzo económico de las familias.

La unidad e interrelación entre los distintos grados educativos, que era uno de los objetivos prioritarios formulados en el *Libro Blanco*, recogido en la ley, pero sin suficiente y precisa regulación, ha alcanzado resultados parcialmente satisfactorios. La EGB, ha constituido la realización más acabada desde el punto de vista de la conexión y enlace entre la Educación Preescolar por una parte y, por arriba, con las Enseñanzas Medias. El Bachillerato y la Formación Profesional, han constituido sistemas paralelos, sin suficiente conexión entre sí. El Bachillerato Unificado y Polivalente suscitó dificultades importantes en la elaboración del Plan de estudios, hasta el punto de que no fue aprobado hasta 1975. La unificación implicaba la fusión del Bachillerato General anterior, en sus Secciones de Letras y Ciencias, y el Bachillerato Técnico; la polivalencia parecía exigir que abarcar las materias de aquéllos con la extensión que imponía el pase posterior a los estudios universitarios. Esto se efectuó con la inclusión de materias comunes, optativas y técnico-profesionales, pero, de hecho, estas últimas han sido infravaloradas en la práctica; se ha garantizado la formación humanista y científica, pero no se ha satisfecho la vertiente técnico-profesional.

Los Centros de Formación Profesional tuvieron dificultades importantes en la primera fase de su funcionamiento por diversos factores, entre ellos, la precariedad de instalaciones y medios para las prácticas profesionales; por otra parte, el hecho de carecer la mayoría de los alumnos de primer grado del título de Graduado Escolar motivaba un cierto menosprecio de esas enseñanzas. Sin embargo, en los últimos años se advierte un creciente interés por ellas, debido a la eficaz labor de los centros y a la acogida muy favorable que dispensan las empresas, a los técnicos que han cursado el 2.º grado, al facilitar la realización de sus actividades prácticas, así como su posterior colocación.

Otro objetivo de la Ley General de Educación, tendente a establecer mayor vinculación entre la Universidad, recogido por la posterior Ley de Reforma Universitaria, ha obtenido resultados meritorios a través de convenios con empresas y de actividades de asesoramiento. A ello ha contribuido la autonomía universitaria que, por otra parte, ha facilitado las conexiones con Universidades de otros países, en particular con las de la Comunidad Europea y la participación en proyectos de la importancia del «Erasmus». No se ha logrado, en cambio, satisfacer las opciones de todos los aspirantes al estudio de ciertas especialidades, pese a haber aprobado las pruebas de selectividad, ni se ha rectificado la tendencia endogámica en la selección del profesorado. Respecto a este último, el adelanto en la edad de jubilación ha privado a la Universidad, prematuramente, del concurso de profesores eminentes.

La renovación pedagógica ha experimentado un impulso notable con realizaciones diversas: elaboración de nuevos programas para los distintos niveles y modalidades de educación; renovación de métodos de enseñanza, así como de libros escolares; cursos de actualización, especialización y perfeccionamiento del profesorado, y fomento de la investigación educativa.

Ciertamente subsisten no pocos problemas y se han presentado otros nuevos, internos o externos, que afectan de algún modo al sistema educativo. Las elevadas cifras de fracaso en los distintos niveles educativos, la masificación universitaria, el desempleo de licenciados o de jóvenes con estudios medios y, en otro orden de cosas, la crisis de valores, el problema de la delincuencia juvenil y de las drogas, son una muestra expresiva y grave de los problemas que han surgido o se han agudizado.

Tampoco se puede omitir algunos obstáculos o errores, que han defraudado o disminuido las perspectivas y esperanzas que suscitó la Ley de Educación. Entre ellos, las limitaciones presupuestarias, el apresuramiento en la aplicación de ciertas medidas, en especial la iniciación simultánea, no secuencial, de la nueva EGB, del Bachillerato, del COU y de ciertas normas que afectaban a la Universidad; los frecuentes cambios al frente de la Administración Educativa —diez ministros después de Villar Palasí, promotor de la ley— no todos identificados con el espíritu de la reforma o con responsabilidad, en algún caso, en medidas tan perjudiciales para la propia Administración y funcionamiento del sistema educativo como las que han pretendido transformar una inspección técnica, profesionalizada, independiente y estable, seleccionada mediante sistemas de probado rigor y eficacia, en una actividad temporal en su duración, con pruebas improvisadas e insuficientes en el primer momento para acreditar la preparación especializada de los aspirantes en los cometidos de la misión que han de desempeñar.

De la reflexión sobre los aspectos favorables y los fallos mencionados anteriormente, se desprende que la Reforma Educativa emprendida en 1968-1970, ha transformado radicalmente el panorama educativo español, ha contribuido de manera eficaz a la elevación del nivel educativo y cultural de la población, ha aportado un esfuerzo valioso al desarrollo económico y social, en un aspecto fundamental, como es el de la preparación de los profesionales que éste requiere, y

todo ello ha influido notoriamente en fomentar la convivencia de la sociedad española, que tanto ha favorecido la transición política. Un indicador expresivo de esas conclusiones es el hecho de la prolongada vigencia de la ley, a través de los cambios políticos, acaecidos en España desde 1970, hasta el punto de que la primera anulación de determinados artículos de la Ley de Educación no se produce hasta la promulgación de la LODE en 1985.

Por último, y no es lo menos importante, en el momento en que se inicia la aplicación de la nueva Ley de Ordenación del Sistema Educativo, la experiencia de lo que ha significado la Ley de Educación de 1970 permitirá apreciar el valor permanente de ciertos principios y orientaciones que la inspiraron e incorporar los que demandan los nuevos tiempos y circunstancias, así como evitar lo que dificultó, o fue erróneo, en su concepción y aplicación.

TESTIMONIOS ACTORES DE LA LEY

CONTESTACIÓN AL CUESTIONARIO DE LA *REVISTA DE EDUCACIÓN*
SOBRE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN VEINTE AÑOS DESPUÉS

JOAQUÍN TENA ARTIGAS (*)

I

Mi participación en la reforma educativa de 1970 fue estrictamente profesional, como director del Gabinete de Estudios Estadísticos y Planificación del Ministerio de Educación, puesto al que me reintegré al cesar como director general de Enseñanza Primaria (1956-1968) y después de haber dirigido la División de Estadística de la UNESCO (1954-1956).

Es cierto que mi antigua amistad con Ricardo Díez Hochleitner me permitió, al tomar posesión de su cargo de Secretario General Técnico, nombrado por Villar Palasí en 1968, hacerle partícipe de mis ideas y de mis frustraciones, especialmente en relación con la Enseñanza Primaria de la que aún era Director General dimisionario. Tuvimos en esos primeros días largas conversaciones, también con el ministro, ya que después de mi dimisión permanecí más de un mes en espera del nombramiento de mi sucesor.

Insistí mucho en la necesidad de corregir la superposición entre los niveles primarios, medios y profesionales, suprimiendo las discriminaciones aún existentes; en continuar la lucha para el aumento del coeficiente del Magisterio, ya casi conseguido ante Hacienda, después de haber elevado sus condiciones de selección y de otras varias exigencias presupuestarias. La verdad es que hasta entonces el Ministerio de Hacienda, —¿el ministro?— era nuestro mayor adversario. En ese momento —julio de 1968— yo había servido al Ministerio de Educación durante doce años como jefe del Gabinete del Subsecretario y otros doce como Director General. Tenía algunas ideas sobre los problemas de la educación y Ricardo Díez Hochleitner estaba muy interesado en ellas. A fuer de sincero he de decir que no creo que me atreviera a sugerirle la necesidad de una Ley General de Educación. Conocía las dificultades políticas y financieras que esto suponía y por eso aunque me parecía una hermosa utopía, me dejaba sorprendido el oírle de-

(*) Ex-director del Gabinete de Estudios Estadísticos y Planificación del Ministerio de Educación y Ciencia.

cir repetidamente ¡El dinero no será problema! Después, cuando posteriormente conocí los proyectos, me lo explicaría mejor. Finalmente vi que, en efecto, constituía un problema.

Trabajé profesionalmente en facilitar toda la clase de datos para el *Libro Blanco* y el ministro Villar Palasí, responsable político de la reforma, tuvo la amabilidad de dedicarme, al acabarlo, un ejemplar con unas expresivas frases de agradecimiento que conservo.

Ricardo Díez Hochleitner se puso a trabajar con enorme ímpetu en la redacción del *Libro Blanco* desde el día de su toma de posesión. ¿Convenció él al ministro sobre la necesidad de la ley? ¿Fue Villar quien le ordenó hacerlo? No lo sé (1). En todo caso el responsable político es el ministro y todo funcionó perfecta y correctamente en esa época.

Oficialmente el 22 de octubre de 1968 empezaron en Buitrago las primeras reuniones preparatorias para la redacción del *Libro Blanco*. Y el 28 de julio de 1970 el Pleno de las Cortes aprobó la Ley General de Educación. Para mí fue sorprendente la rapidez. Un éxito de Villar Palasí que tuvo un motor: Ricardo Díez Hochleitner.

Organizó un sondeo con dos millones de respuestas, numerosas reuniones «de cerebros» nacionales e internacionales, sector éste en el que Ricardo Díez Hochleitner utilizó, para algunos abusivamente, su experiencia inmediata anterior como director de la División de Planificación de la UNESCO en primer lugar, y después de la División de Educación del Banco Mundial.

No hay duda de que disponía de unos contactos y relaciones internacionales, difícilmente superables. Supo aprovecharlos y merecidamente deslumbró al ministro que, en cuanto pudo, le nombró Subsecretario y le confió totalmente la operación.

Respecto al *Libro Blanco*, en cuya preparación participé con bastantes horas de trabajo técnico, Ricardo Díez Hochleitner tuvo la deferencia, la noche antes de su presentación, de pedirme mi última opinión y de recoger algunas de mis observaciones. Estaba sólo presente su excelente colaborador José Blat Jimeno y trabajamos hasta altas horas de la noche en la antigua Universidad de Alcalá de Henares. En la redacción de la ley mi participación fue mucho menor, aunque formé parte de varias comisiones como «experto». Mi voz no tenía ningún peso político y al pasar a las Cortes la perdí de vista totalmente.

(1) Conocí a Ricardo Díez Hochleitner en la UNESCO en París en 1954 cuando se presentó en mi despacho con una carta de Joaquín Ruiz Giménez, ministro de Educación Nacional, antes de ser destinado a Colombia como «experto» de la organización donde llevó a cabo con éxito el Planeamiento Integral de la Educación. En abril de 1962 colaboró, representando a la UNESCO, en el curso-coloquio que durante un mes organizó el Ministerio de Educación Nacional y yo dirigí, sobre «Planeamiento Integral de la Educación». Después dirigió la División de Educación en el Banco Mundial en Washington. No es aventurado pensar que la idea fue suya.

La ley llegó a la Comisión de las Cortes el 1 de abril de 1970. No se puede decir que no encontrara oposición. Se presentaron 1.117 escritos con enmiendas y 3.200 propuestas de modificación del texto.

La discusión duró más de 248 horas y quedó aprobada por las Cortes el 28 de julio de 1970. Como es obvio se produjeron variaciones, que en muchos casos pueden considerarse importantes, entre las propuestas del *Libro Blanco* y lo aprobado en la LGE algunas afectaron seriamente la congruencia de ciertos aspectos. No obstante, aunque no todos los detalles merecieron mi conformidad, pues había a mi juicio evidentes errores, las grandes líneas de mis aspiraciones quedaron incluidas.

II

Para mi las razones de mayor trascendencia que impulsaron la reforma fue la evidente necesidad de contemplar en conjunto el sistema educativo español y corregir los errores y limitaciones que, por su origen histórico, habían producido una legislación sectorizada que daba lugar, como en el caso de la Enseñanza Primaria, el Bachillerato Elemental y la Formación Profesional a perturbadoras superposiciones. Las dificultades de enlace entre los diversos niveles y modalidades y el hecho de que algunas enseñanzas carecieran de conexión directa con las exigidas para acceder a ellas, son algunas de las razones que, entre otras, requerían dar un diseño unitario al sistema educativo.

Por otra parte en España en 1968 se habían resuelto ya los angustiosos problemas de escolarización de los seis a los doce años, que la Guerra Civil, la Guerra Mundial y el bloqueo político-económico posterior habían producido. Se había prolongado la escolaridad obligatoria hasta los catorce años, elevado las exigencias de formación del Magisterio hasta el equivalente a tres cursos universitarios, concentrado las escuelas unitarias hasta donde permitía el transporte escolar rural. Se había luchado seriamente contra el analfabetismo residual y sobre todo se habían cerrado las fuentes de producción de nuevos analfabetos. Los alumnos de Bachillerato, lógicamente, habían experimentado un crecimiento exponencial y empezaba a vislumbrarse la masificación universitaria.

Se habían hecho planes globales de desarrollo de la educación (2) y sobre todo, desde el punto de vista práctico, se había conseguido que en el informe del Banco Mundial —base de nuestros Planes de Desarrollo posteriores (3)— que dirigió Sir Hugh Ellis Rees, se incluyera la educación (4). En aquel momento (1968) tanto la estructura económica como la social y cultural estaban siguiendo un proceso de acercamiento progresivo a nuestro entorno europeo y esto

(2) «La Educación y el Desarrollo Económico-Social. Planteamiento Integral de la Educación, objetivos de España para 1970. Curso-Coloquio sobre Planteamiento Integral de la Educación». Madrid, 4-28 de abril de 1962. Organizado por el Ministerio de Educación Nacional.

(3) «Las necesidades de Educación y el Desarrollo Económico-Social de España. Proyecto Regional Mediterráneo». Ministerio de Educación Nacional. OCDE, 1-12-1963.

(4) El azar me permitió influir decisivamente en ello.

era ya doctrina oficial desde que en 1962 se había solicitado nuestra integración en la Comunidad Económica Europea.

Además, la adaptación del campo educativo a las rápidas y profundas transformaciones que en breve tiempo se habían producido en todo el mundo y lógicamente en España, hacían el «aggiornamiento» inevitable y deseable.

Los últimos ministros de Educación lo habían presentado pero pesaba sobre ellos más acuciantes problemas y también un profundo conocimiento de las dificultades políticas y económicas que tendrían que enfrentar. Prefirieron otros caminos para avanzar. Como tantas veces, para «tener valor» ayuda, entre otras condiciones, estar más apartado de la visión de los peligros.

Tampoco se daban anteriormente las condiciones económicas nacionales que ya eran evidentes en 1969, cuando la expansión económica presenta incrementos espectaculares, como la de ese mismo año de un 7,8 por 100 del PNB.

Ni existía la unidad política gubernamental que dominaba en ese momento y permitía evitar, teóricamente, las dificultades que tradicionalmente había puesto el Ministerio de Hacienda a los planes inversores de los ministros de Educación.

III

Nunca he considerado que mi colaboración fuera importante. Fue sólo un servicio más a la educación. Desde luego la ley sí lo fue y la ocasión de poder colaborar, aunque de forma modesta, en su preparación, es un motivo de satisfacción.

IV y V

Logros y limitaciones más importantes de la LGE

Aparte del hecho de emprender una reforma integral del sistema educativo, lo que no deja de ser un intento serio y valiente, los logros más importantes, a mi juicio, se consiguieron con la corrección de los desfases que la evolución histórica y los compartimentos estancos de los diferentes niveles educativos, exacerbados por legislaciones propias había producido. Solamente el hecho de evitar la superposición de la Enseñanza Primaria, el Bachillerato Elemental y la Formación Profesional con las inevitables discriminaciones, justificaba la necesidad de la ley. Este aspecto ya fue objeto de un intento de corrección por el ministro Rubio García-Mina mediante un decreto, fracasado en germen por la oposición legal de los Colegios de Licenciados y Doctores que se basaban en lo dispuesto en la Ley de Enseñanza Media, ciertamente en contradicción con la de Enseñanza Primaria.

La Ley General de Educación hizo un planteamiento coherente para que existieran fáciles interrelaciones dentro de un sistema unitario y flexible.

También la Ley General de Educación y sus disposiciones complementarias extendió la obligatoriedad escolar hasta los dieciséis años. Es curioso que con ocasión de la reciente discusión de la LOGSE se haya repetido hasta la saciedad que ese es uno de los grandes objetivos de la misma, y se atribuye a la LGE la extensión de la escolaridad obligatoria hasta los catorce años.

La realidad es que la ampliación del período de escolaridad obligatoria hasta los catorce años se implantó por la Ley 27/1964 de 29 de abril (Lora Tamayo) BOE 4-5-1964 y la LGE, en este aspecto, no hizo más que ratificar lo establecido seis años antes. Sin embargo el título preliminar de la LGE 2.2 dice «La Educación General Básica (5) será obligatoria y gratuita para todos los españoles; quienes no prosigan sus estudios en niveles educativos superiores recibirán también, obligatoria y gratuitamente una formación profesional de primer grado». El decreto ordenador de las enseñanzas de Formación Profesional (art. 3.2) dice refiriéndose a este grado «su plan de estudios abarcará dos años».

Si la EGB llega hasta los catorce años, la FP 1 dura dos años y es obligatoria y gratuita para los que no estudian ya el Bachillerato, parece claro que la *obligatoriedad* hasta los dieciséis años estaba ya establecida y la LOGSE no hace más que ratificarla, aunque en este caso clarifique y unifique la redacción.

La superposición de niveles, a las que ya nos hemos referido, las sucesivas extensiones legales de la escolaridad obligatoria y en algunos casos, como en la LGE, la redacción dividida: ley y decreto complementario, han dado lugar a confusas y en ocasiones equivocadas interpretaciones de lo que significan conceptos tan elementales como el de «niños sin escolarizar» que se encuentran en prestigiosos comentaristas (6) privados y a veces, incluso, en los mismos portavoces oficiales.

Al extenderse legalmente desde el 29-4-1964 la escolaridad obligatoria hasta los catorce años aparecen nuevos objetivos a escolarizar y aproximadamente un millón de niños se añaden a la edad obligatoria. Descartando los que ya están escolarizados en la Enseñanza Media o en Formación Profesional, de doce a catorce años, el resto se clasifica correctamente como «niños sin escolarizar», lo cual no quiere decir que no hayan cursado seis años como mínimo en la Enseñanza Primaria.

Es lógico que los no iniciados se extrañen y hasta se escandalicen ante las cifras que se manejan. En 1956 se encontró tras un minucioso estudio que se necesitaban construir 18.386 aulas para escolarizar a la población de edad obligatoria (de seis a doce años) pero que existían 15.738 locales inadecuados.

Entre 1956 y 1968 se construyeron 38.000 aulas para más de 1.500.000 alumnos. Y sin embargo, el 1 de enero de 1968 la Dirección General de Enseñanza

(5) El artículo 15, capítulo II, sección 2.ª 2 de la LGE dice: «Este nivel comprenderá ocho años de estudio cumpliéndose normalmente entre los seis y los trece años de edad y estará dividido en dos etapas:...»

(6) «Historia de las construcciones escolares en España». Emilio Lázaro Flores. *Revista de Educación* 240, 1975.

Primaria declara que para la escolarización total de los niños de edad obligatoria se necesitan aún 10.300 aulas. Para entenderlo hay que explicar que en 1956 la escolaridad obligatoria era de seis cursos y a partir de 1964 de ocho. Pero, además había que añadir unas 3.900 para atender el crecimiento vegetativo y unas 6.300 para atender los fuertes movimientos migratorios de esa época, lo que hacen unas 20.500 que figuran en el *Libro Blanco* (p. 46). La LGE al extender la escolaridad obligatoria durante diez años vuelve a hacer que aparezcan nuevos «niños sin escolarizar». Hoy en la LOGSE este problema no se da: no hay nueva extensión de la escolaridad obligatoria, no hay movimientos migratorios masivos y no hay crecimiento vegetativo. Cada año disminuye el índice de natalidad y aumenta el número de aulas vacías.

En 1976 se constituyó una Comisión Evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, en cumplimiento del Decreto 186/1976 de 6 de febrero (7). La presidió el ex-ministro y hoy eurodiputado Fernando Suárez González. Participaron más de setenta personalidades de diversos sectores de la sociedad: Universitarios, Técnicos, Empresarios, Periodistas, Investigadores, Administradores, etc.

A mí me nombraron Secretario General y durante seis meses volví a manejar cifras y datos comparativos y a conocer informes y opiniones.

Sólo habían pasado siete años desde su promulgación. Tal vez era poco tiempo para juzgar sus resultados ya que se había fijado un plazo de diez años para cumplimentarla pero ya se podían ver sus efectos con alguna claridad. Sus éxitos y sus fracasos. Por otra parte, la situación política había variado esencialmente.

En el aspecto cuantitativo, considerando el período obligatorio de ocho cursos a partir de los seis años, la escolarización era total en todo el país en EGB y empezaba a haber ya un sobrante de varios cientos de miles de puestos escolares en 1976.

No obstante, si se divide el decenio 1965-1975 en dos quinquenios se observa que el ritmo de escolarización para el período obligatorio fue más rápido en el quinquenio 1965-1970 que en el 1970-1975 lo que puede explicarse entre otras causas porque en el segundo quinquenio se estaba a un nivel próximo al 100 por 100 que no puede superarse.

En general y tras los detallados estudios que entonces se hicieron (8) puede decirse que en el período 1970-1975 la matrícula creció con mayor intensidad que la población, lo que indica un aumento efectivo de la escolarización. La escolaridad aumentó especialmente en el tramo de los trece a los dieciocho años. Como es lógico el menor aumento se notó para las edades entre seis y catorce años, pues las acciones de escolarización se habían iniciado ya desde 1957.

(7) Informe elevado al Gobierno en septiembre de 1976.

(8) Página 77 a la 86 del citado informe.

También fue importante el crecimiento de alumnos que terminaron sus estudios aunque los resultados del quinquenio 1970-1975 comparado con el anterior son muy diversos según los niveles, pero hay que tener sumo cuidado con la terminología que cambia en cada quinquenio.

En el Bachillerato hubo un incremento del 25,2 por 100. En la Formación Profesional fue del 24 por 100 para la oficialía y del 5 por 100 para la maestría. Para el Profesorado de EGB el incremento fue sólo del 7 por 100. En las Escuelas Universitarias de Ingeniería se produjo, en cambio, un decremento del 9 por 100, que fue ampliamente compensado con el aumento del 96 por 100 en las Facultades Universitarias y el 18 por 100 en las Escuelas Técnicas Superiores.

Es cierto que el porcentaje de alumnos que terminaron en las Facultades sobre el de alumnos matriculados, fue del 6,37 por 100 en el quinquenio 1965-1970 y del 6,71 por 100 en el 1970-1975, y en las Escuelas Técnicas Superiores la variación fue del 6 por 100 al 6,32 por 100. El rendimiento aunque creciente lo fue mínimamente y las grandes pérdidas existentes siguieron manteniéndose.

No puede olvidarse que la LGE tenía el apellido de «y Financiamiento de la Reforma Educativa», por ello es importante observar lo que ocurrió en este aspecto fundamental.

Lógicamente la economía tiene un peso importante en la política y los ministros de Hacienda siempre, incluso ahora en 1991, se han considerado superministros. Tienen en su mano el éxito o el fracaso de la política de cada Ministerio. Algunos, pasados muchos años, en sus memorias no lo ocultan.

Es curioso que uno de ellos Mariano Navarro Rubio (9) refiriéndose al ministro de Educación Rubio García-Mina le acusa de «presentar unas cifras *desorbitadas* para un plan de primera enseñanza que *le acepté* sin reservas con la condición de poner un buen guardián administrativo que vigilase los expedientes de terrenos y locales».

Sin duda se trataba del primer plan de escolarización y construcción de 25.000 aulas (un millón de puestos escolares) mediante una emisión de deuda de 2.500 millones de pesetas, que posteriormente se integraron en el Presupuesto del Estado.

Me consta que este plan «desorbitado» fue la condición que le puso Jesús Rubio García-Mina al Jefe del Estado para aceptar su nombramiento de ministro y la que yo le puse al ministro para abandonar mi puesto en la UNESCO y hacerme cargo de la Dirección General de Enseñanza Primaria. La fórmula de la emisión de deuda, en momento extra presupuestario lo prueba. Sin embargo no puede el ministro de Hacienda sustraerse a la tentación del «le acepté».

(9) «Mis Memorias». Testimonio de una vida política truncada por el Caso Matesa, p. 280.

Para esas aulas construidas con la cooperación municipal, que la ley exigía, se necesitaban otros tantos maestros y Escuelas Normales que los formarían, mobiliario e inspectores que los orientaran, etc., y por tanto, aumentos importantes en los presupuestos posteriores que exigían una lucha constante con Hacienda. Esto debe ser corriente y tener matices según la composición política del Gobierno.

No hay duda de que en el momento de la LGE el Gobierno era más homogéneo y podían esperarse menos fricciones entre Hacienda y Educación. Los datos demuestran que a pesar de ello hubo problemas. Además el nuevo ministro de Hacienda fue el Subsecretario de Educación nombrado por Villar Palasí (10).

En el año 1970 se consignaron en los Presupuestos Generales del Estado un 14,60 por 100 para educación lo que supuso un ligero descenso respecto del año anterior, en el que se consignaron 14,70 por 100. La promulgación de la LGE propugnó sin duda que en el presupuesto de 1971 se alcanzara el 16,5 por 100, pero luego fue descendiendo año tras año hasta 1973 en que se volvió prácticamente al de 1969. Sólo a partir de 1974 empieza el nuevo incremento que permite llegar en 1976 al 17,97 por 100.

Las inversiones en educación que eran de 9.770 millones de pesetas en 1970 experimentaron un importante incremento en 1971 (cuando se construyeron las Universidades Autónomas) pero en pesetas de 1970 fueron descendiendo cada año hasta 1976 en que fue incluso menor que en 1970.

Entretanto se había producido el cese fulminante del subsecretario Ricardo Díez Hochleitner y de sus más importantes colaboradores y Directores Generales les. Sus causas para mí son inexplicables pero podrían achacarse al excesivo celo y protagonismo del cesado, a juicio del ministro. Sus efectos fueron notoriamente nefastos para el ritmo del desarrollo de la ley, y para la congruencia de sus disposiciones complementarias.

En algunos ejercicios económicos los créditos para construcciones se transfirieron para el pago de personal. Esto fue especialmente importante en 1973 y realmente esta falta de financiamiento hizo que durante los años 1970 a 1974 las inversiones reales para construcciones escolares en primaria y media fueran escasísimas hasta que posteriormente se empezaron los «planes de urgencia».

La LGE en relación con lo que pudiera llamarse objetivos básicos del sistema educativo supuso un intento de homologarse con los patrones educativos de las más avanzadas sociedades occidentales y representó un paso importante hacia una normativa democrática.

Algunos de los problemas que surgieron en su aplicación se debieron a que parte de la normativa ulterior se apartó de sus directrices y a que muchos de sus tímidos pronunciamientos fueron superados por las variaciones producidas en la llamada «transición política». Sin embargo, ha sido un punto de partida válido y

(10) Alberto Monreal Luque.

adaptable para la educación del futuro que cada vez es más aceleradamente cambiante y menos previsible.

Desde mi punto de vista, uno de los fracasos más claros y más graves de los propósitos de la LGE ha sido el de la Formación Profesional. Se pretendía corregir, en cuanto a la preparación de profesionales, la plétora tradicional de licenciados universitarios y la notable escasez de técnicos o profesionales de grado medio, así como la existencia de un peonaje con educación básica deficiente y escasa o nula cualificación profesional.

Para ello se pretendió en el Libro Blanco que quedaran insertados los tres grados de Formación Profesional a continuación de los distintos niveles de tipo general, con la intención de realizar una actualización y reconversión profesional en servicio, obteniendo una Educación permanente de Jóvenes y Adultos.

Los diversos «Grados de Formación Profesional» fueron concebidos como un «puente» entre la educación y el trabajo, estableciéndose entre ellos los necesarios enlaces y pasadizos para dar flexibilidad al conjunto, e instrumentos de forma que se pudiera conseguir con rapidez ciertas técnicas concretas para el ejercicio profesional. La ley y las disposiciones complementarias dieron al traste con la idea inicial y se resucitó la vía paralela y, además, discriminatoria puesto que era el único camino que podían tomar los que no hubieran conseguido el nivel de graduado escolar.

La aplicación de la LGE en el Sector Universitario encontró una indudable resistencia pasiva tanto por parte de los grupos afectados como de la sociedad española que no llegó a ver las ventajas de ella. Puede decirse que la mayoría de sus preceptos no se cumplieron. Habría que resaltar especialmente el título de Diplomado, los ciclos y la organización de la FP 3.

La resistencia vino por parte de los profesores y aun de autoridades académicas, de los estudiantes que no vieron ventaja alguna en sus salidas profesionales y de las organizaciones profesionales que temían la amenaza de su *status* por las nuevas titulaciones. Por otra parte, el Ministerio no llegó a implantar la FP de 3.º grado.

VI

Aunque he leído con interés la nueva LOGSE no he realizado un estudio comparativo y detallado como hice con la LGE que me permita opinar sobre «en qué aspectos y en qué medidas se mantienen los presupuestos de la reforma educativa de 1970». A veinte años de su promulgación y tras cambios políticos y de mentalidad fundamentales en todo el mundo, no es extraño que se considerara conveniente introducir modificaciones y buscar avances o «perfeccionamientos profundos» que ya en 1976, tal vez un poco prematuramente, recomendaba la comisión evaluadora de la LGE. Es difícil, dada la inercia enorme de los sistemas educativos, que no se mantengan muchos presupuestos de la reforma edu-

cativa de 1970. La educación como la naturaleza, no camina a saltos y las modificaciones influyen y se conservan si todas las medidas se reiteran y van siempre en el mismo sentido y dirección. En caso contrario se anulan y paralizan y no llegan a producir ningún efecto. Si en 1976 ya se podía vislumbrar la necesidad de una reorientación, hoy es mucho más claro que varios presupuestos básicos exigen serias adaptaciones a las nuevas situaciones y a los previsibles cambios que pueden existir en la sociedad donde los alumnos de hoy van a vivir. Ahora los cambios se producen aceleradamente.

**T E S T I M O N I O S
C R Í T I C O S D E L A L E Y**

TESTIMONIOS CRÍTICOS DE LA LEY

CUESTIONARIO

1. *Describa su participación en el movimiento de crítica a la reforma educativa de 1970. Reconstruya, por favor, el momento histórico en el que se produjo la reforma, al tiempo que expone cronológicamente su intervención en los debates y actividades que se organizaron entonces. Si lo cree oportuno, señale brevemente la secuencia de acontecimientos, antecedentes, situaciones y personas que jalonaron su participación en dicho movimiento de crítica.*

2. *De forma particular, ¿cuáles fueron para Vd. las razones de mayor trascendencia que impulsaron la reforma?*

3. *Para Vd., ¿ha tenido la Ley General de Educación algún logro que se le pueda considerar histórico?*

4. *¿Cuáles fueron las limitaciones fundamentales de la reforma de 1970? Si lo desea, describa y analice las causas, factores, fuerzas, personas, etc., que limitaron la reforma.*

5. *En la actualidad, ¿mantienen los presupuestos de la reforma de 1970 su vigencia, total o parcialmente? ¿En qué aspectos, en qué medios...?*

6. *Con el paso de los años, ¿qué supuso para Vd. haber participado en un movimiento de crítica a una reforma como la que puso en marcha la Ley General de Educación?*

TESTIMONIOS CRÍTICOS DE LA LEY

LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y EL MOVIMIENTO DE ENSEÑANTES

MARIANO PÉREZ GALÁN

1. MARCO GENERAL

Las transformaciones que se producen en la sociedad española en el decenio de los sesenta —cambios que corresponden, entre otros, a procesos de industrialización y urbanización, migraciones internas y exteriores, crecimiento de los servicios, mecanización agraria, aparición del fenómeno turístico—, originan que la mayor parte de la población activa española (dos tercios aproximadamente) esté formada por trabajadores de la industria y los servicios. Ello produce, a su vez, un crecimiento importante de la demanda en enseñanza, generalizándose, además, en la sociedad la concepción de la educación como imprescindible para mejorar y aun mantener el nivel económico y progresar en la escala social.

La inadaptación del sistema educativo español de los años sesenta a las necesidades de una sociedad en la que se estaban produciendo cambios económicos, sociales y culturales tan significativos, fue reconocida, aunque tardíamente, por el sector tecnocrático del propio sistema franquista que, con la publicación en 1969, por el MEC, del libro *La educación en España. Bases para una política educativa*, tomó la iniciativa para la reforma del aparato educativo. Con ello, estos sectores del régimen venían a reconocer de forma limitada las críticas que, a lo largo de los años sesenta, se habían ido produciendo extramuros del régimen por quienes desde el ejercicio de la docencia militaban clandestinamente en partidos políticos de izquierdas o simplemente aspiraban a un sistema democrático. Aquellos grupos minoritarios de enseñantes durante los años sesenta reivindicaban mejoras específicas y concretas en el campo profesional y en el sistema educativo, cuyas profundas deficiencias y carencias padecían, pero al mismo tiempo aspiraban a sustituir, y por eso luchaban, la dictadura entonces vigente, por un sistema democrático y de libertades.

La propia Ley General de Educación vino a reconocer en su preámbulo «haberse ido a la zaga de la presión social», admitiendo que «esta ley viene precedi-

da como pocas del clamoroso deseo popular de dotar a nuestro país de un sistema educativo más justo».

Existen, pues, coincidencias, siquiera sean parciales, en las críticas al sistema educativo vigente en los años sesenta entre los sectores tecnocráticos del régimen y quienes extramuros del mismo, aunque utilizando los resquicios que éste permitía, no sólo criticaban las deficiencias del sistema educativo, sino que aspiraban a la sustitución del régimen mismo. Junto a esta parcial confluencia en las críticas habría que resaltar cómo desde posiciones políticas antagónicas, determinadas propuestas de quienes elaboraron la Ley General de Educación fueron en parte influidas por el movimiento de enseñantes y las concreciones y avances que la Ley General de Educación contiene en el orden educativo, posibilitaron el acercamiento a alguno de los objetivos por los que el movimiento de enseñantes venía trabajando. Por otra parte, ambas realidades, la del movimiento de enseñantes, con sus enfoques ideológicos y reivindicativos, y la del marco legal que la Ley General de Educación estableció, condicionaron la política educativa de la transición política española. Algunas de sus propuestas se integraron en la Constitución española, y otras se convirtieron en referencia obligada de los cambios educativos producidos en España hasta años recientes.

2. MOVIMIENTO DE ENSEÑANTES

2.1. *Composición del movimiento de enseñantes. Plataforma*

Constituía inicialmente aquel movimiento de enseñantes un reducido grupo de recién graduados universitarios que había participado con mayor o menor intensidad en el despertar estudiantil de la Universidad contra el régimen. Su primera actividad laboral se desarrollaba fundamentalmente en la enseñanza media no estatal que era predominante en aquella época. Baste recordar que en el curso 1960-1961 en el Bachillerato, la enseñanza no estatal (incluyendo en ésta la enseñanza privada y la enseñanza libre) escolarizaba el 82,7 por 100 del alumnado en este nivel educativo, y que un decenio después, en el curso 1969-1970, aún seguía escolarizando el sector privado el 67,8 por 100 del alumnado. Ello, como es obvio, condicionaba fuertemente las salidas profesionales de los recién titulados en las ramas de Ciencias y Letras, incorporándose buen número de ellos a la docencia en el sector de la enseñanza media privada.

A su vez, el ejercicio de la enseñanza privada obligaba a colegiarse en el Colegio de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias (CDL) que vio en este período incrementar de manera considerable el número de sus colegiados. En el Cuadro I se explicita la evolución de los colegiados en el CDL del Distrito Universitario de Madrid.

La vanguardia más activa de esas nuevas promociones trataba de utilizar los resquicios que la dictadura permitía, e intentaba, en 1965, acceder a la Junta de Gobierno del CDL de Madrid. Sin embargo, el poder político —Manuel Lora Ta-

CUADRO 1

*Evolución de colegiados
Colegio de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras
y Ciencias (DU Madrid)*

Año	Colegiados
1960	2.262
1965	4.032
1969	6.028
1972	8.500

mayo era el ministro de Educación Nacional en aquel momento— reformó los estatutos (Decreto de 18 de febrero de 1965). A partir de aquel momento, se exigirían diez años como mínimo de colegiación para ser candidato al puesto de decano y cinco años como mínimo para ser candidato a cualquier otro puesto de la Junta de Gobierno. Con anterioridad a este decreto solamente se requerían dos años de antigüedad para acceder a cualquier puesto de la Junta de Gobierno. Con la medida de Lora Tamayo se bloqueaba, de hecho, en aquel momento, el acceso a las Juntas de Gobierno de los CDL a los sectores más jóvenes y activos del profesorado.

Pese a ello los CDL de Madrid, Barcelona y Valencia, entre otros, fueron utilizados como plataformas de agrupamiento, reunión y movilización durante esos años, si bien con altibajos y en medio de una continua obstrucción. Las dificultades y obstrucciones ofrecían, según las ocasiones, la cara burocrática o administrativa, la política o la policial. Solamente ya en los amenes del régimen en 1973, tras una sentencia del Tribunal Supremo que anulaba un decreto del Gobierno suspendiendo unas elecciones que estatutariamente estaban previstas para 1971, fue posible que los sectores democráticos y progresistas accediesen a las direcciones de los CDL. Desde ellos se impulsó el movimiento reivindicativo de los enseñantes y se elaboraron propuestas globales sobre el sistema educativo, tales como «Una alternativa para la enseñanza» del CDL de Madrid. El documento «Una alternativa para la enseñanza» tendría una notable influencia, no sólo en las futuras propuestas programáticas en educación de los partidos de izquierda (PSOE y PCE) y en el artículo 27 de la Constitución española (1978), sino también y, por reacción, en la actualización de las tradicionales propuestas de la derecha a través, sobre todo, de las propuestas realizadas por la Confederación Católica de Padres de Familia y Padres de Alumnos (CONCAPA) y por la FERE.

Los CDL, durante largos períodos hasta 1973, estuvieron cerrados a reuniones y asambleas de sus propios colegiados, limitándose únicamente a funciones administrativas y burocráticas. Por ello la puesta en marcha, en 1966, del Sindicato Nacional de Enseñanza, presidido en sus tres primeros años por Carlos Igle-

sias Selgás, abría teóricamente al menos, un nuevo ámbito desde donde plantear los problemas que afectaban al profesorado, dándose además la posibilidad de confluencia reivindicativa entre maestros y licenciados.

Las teóricas esperanzas pronto se vieron frustradas y ello por dos causas fundamentalmente. Una, la propia dinámica y estructura del sindicalismo vertical que imposibilitaron que el profesorado progresista pudiese actuar abiertamente en tan limitado cauce, y la otra, la influencia determinante que sobre el Sindicato Nacional de Enseñanza ejercieron las órdenes religiosas, a través del entonces presidente de la FERE, Miguel Sánchez Vega, o del marista Vicente Lorenzo, entre otros. La actuación del profesorado, cuando se produjo, fue unida a la protesta por asuntos tales como la no autorización de reuniones en los locales del sindicato o la desinformación sobre la marcha del convenio colectivo.

En ese contexto fue necesaria, en ocasiones, la utilización de otros centros o instituciones para poder reunir al profesorado para tratar de sus problemas y reivindicaciones. Así, mientras fue posible, en los años 1966 y 1967, las reuniones se celebraron en CEISA (Jorge Juan, 32) hasta que por orden gubernativa fue cerrada esta institución. Posteriormente, y durante algún tiempo, las reuniones se realizaron en la calle Silva, bajo la cobertura de la HOAC y en el marco de una estructura formal denominada GOES (Grupos Obreros de Estudios Sociales).

La existencia de todas estas variadas y circunstanciales plataformas pone de manifiesto la precaria y voluntarista actuación de aquel grupo minoritario de enseñantes que hubieron de plantear y luchar por sus objetivos en circunstancias ciertamente adversas.

2.2. Orientación ideológica educativa

La realidad del sistema educativo español de aquella época —y tal era la percepción de aquel grupo minoritario de enseñantes recién graduados— se caracterizaba por su clasismo y estratificación, por el dualismo (pública-privada) de la red escolar, por la clasificación de centros en distintas categorías según el número de sus alumnos, por la multiplicidad de cuerpos docentes. Todo lo cual originaba una gran segmentación del profesorado, en un contexto de franco antagonismo corporativo. Así, aparecían divisiones entre maestros y licenciados, entre profesores numerarios y no numerarios, entre profesores de la enseñanza pública y de la enseñanza privada, entre los profesores de enseñanza privada según el número de alumnos de cada centro. Esta profunda fragmentación del profesorado estaba fomentada no sólo por la estructura educativa, sino también por puros artificios formales y se correspondía con una concepción política cuya fortaleza se basaba en la debilidad organizativa y atomización de las fuerzas sociales. Por ello no es de extrañar que, frente a la posición divisionista del profesorado, propiciada por el Gobierno y la patronal del sector, el reducido número de militantes progresistas de la enseñanza, tuviese como objetivo la consecución del cuerpo único de enseñantes que debe-

ría tener su origen en el establecimiento del ciclo único de enseñanza y, a su vez, era considerado como consecuencia de éste.

Aquel grupo minoritario de enseñantes era consciente de ser continuador de una tradición progresista en la concepción del sistema educativo. Una corriente de pensamiento, surgida a principios del siglo XX, defensora de la enseñanza unificada, que aspiraba a que las instituciones escolares fuesen accesibles a todos los ciudadanos según su capacidad y esfuerzo y no, como venía siendo habitual, en función de sus condiciones económicas y sociales.

La escuela unificada había producido durante decenios voluminosa bibliografía desde la que se establecía su fundamentación política, sociológica y pedagógica. La escuela unificada había sido defendida, entre otros pedagogos ilustres, por Kerschensteiner, Natorp o Dewey, siendo conceptualmente introducida en España, en el segundo decenio de este siglo, por Lorenzo Luzuriaga y asumida políticamente por el Partido Socialista Obrero Español. Entre los múltiples elementos característicos de la escuela unificada estaba «la creación de una escuela básica, común para todos los alumnos», afirmándose con respecto a los maestros «la unificación de la preparación de maestros y profesores en las Universidades y centros de enseñanza superior», así como la «equiparación económica de unos y otros, diferenciándose únicamente por la índole de un trabajo».

Defendía, además, aquel grupo minoritario de enseñantes, una escuela participativa con lo que no sólo enlazaba con la tradición progresista de nuestra pedagogía, sino que integraba en sus propuestas el clamor participativo europeo surgido del mayo francés de 1968. Una escuela participativa y democrática exigía, como consecuencia, o si se quiere mejor, como condición previa, una sociedad democrática. Y en tal sentido actuaban quienes defendían una escuela participativa.

En cuanto a lo pedagógico y metodológico, aquel colectivo retomaba aspectos de la escuela activa, en cuestiones tales como tomar al alumno como eje de la actividad escolar, teniendo en cuenta su evolución y madurez psicológica, vinculando la enseñanza y la escuela a la realidad del entorno, o dando la importancia requerida al trabajo manual.

2.3. *Reivindicaciones concretas*

Aquel marco general de referencia no hizo olvidar a quienes tales planteamientos defendían las dificultades y penurias profesionales que los docentes de la época padecían. Antes al contrario, aquellas penalidades de su concreta situación fueron el acicate que les llevó a plantear reivindicaciones inmediatas y concretas, al tiempo que propuestas más ambiciosas de futuro.

Las reivindicaciones concretas se podrían sintetizar, para aquel decenio de 1960 a 1970, de la siguiente manera:

- Unificación de los salarios de los profesores de la enseñanza media no

estatal, superando la división retributiva según el número de alumnos de cada centro. El mismo objetivo se planteaba para los profesores de primaria.

- Aproximación de los salarios de los profesores de media y de primaria.
- Eliminación en la reglamentación de la enseñanza no estatal del despido libre.

El primer objetivo de igualación de salarios en la enseñanza no estatal, tanto en la enseñanza primaria como en la media, partía de una situación que queda reflejada en el Cuadro II para 1961 y en el Cuadro III para 1970, en donde se pueden apreciar cuatro niveles retributivos para la Enseñanza Primaria (niveles retributivos en primaria que se convierten en ocho si se consideran los instructores) y hasta cinco niveles retributivos en Enseñanza Media (que pueden llegar a diez si se consideran los auxiliares), y ello únicamente en función del número de alumnos que escolarizase cada centro. A lo largo del decenio no se consiguió romper en la enseñanza privada aquella estratificación retributiva en cada nivel educativo, manteniéndose diez categorías, en los salarios, en Enseñanza Media y ocho categorías en Enseñanza Primaria. Hubo de llegarse a 1974 para que desapareciesen las divisiones establecidas en las retribuciones del profesorado de la enseñanza privada en función del número de alumnos de cada centro.

Tanto en este tema de eliminación de las categorías de los centros no estatales según el número de alumnos escolarizados, como en romper con la rígida estratificación entre maestros y licenciados, bastante tuvo que ver el establecimiento de la enseñanza obligatoria entre los seis y catorce años.

En cuanto al despido libre —pues tal podía considerarse la posibilidad de que un profesor fuese sustituido, bien por un miembro de la orden propietaria del centro, o por un miembro de la familia del propietario—, fue eliminado por la Ordenanza Laboral para la enseñanza no estatal de septiembre de 1974 al quedar suprimido el párrafo 5.º del artículo 18 de la Ordenanza hasta entonces vigente.

CUADRO II

Salarios en la Enseñanza no estatal (año 1961)
Enseñanza Primaria

	Maestros titulares	Instructores
Hasta 200 alumnos	1.870	1.600
Hasta 300 alumnos	2.065	1.785
Hasta 350 alumnos	2.360	2.400
Más de 350 alumnos	2.400	2.000

Retribución base mensual en ptas. por seis horas diarias de clase.

Enseñanza Media
Profesores titulares de Enseñanzas Fundamentales

Hasta 100 alumnos	2.850
Hasta 150 alumnos	3.150
Hasta 200 alumnos	3.750
Hasta 250 alumnos	4.050
Más de 250 alumnos	4.410

Retribución mensual en ptas. por seis horas diarias de clase.

CUADRO III
Salarios en la Enseñanza no estatal (año 1970)
Enseñanza Primaria

	Maestros titulares	Instructores
Hasta 160 alumnos	5.200	4.600
Hasta 240 alumnos	5.800	4.960
Hasta 320 alumnos	6.000	5.100
Más de 320 alumnos	6.400	5.400

Retribución base mensual en ptas. por seis horas diarias de clase.

Enseñanza Media
Profesores titulares de Enseñanzas Fundamentales

Hasta 100 alumnos	7.200
Hasta 150 alumnos	8.400
Hasta 200 alumnos	9.900
Hasta 250 alumnos	10.800
Más de 250 alumnos	12.900

Retribución mensual en ptas. por seis horas diarias de clase.

3. LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y LAS REIVINDICACIONES DEL PROFESORADO

En la Ley General de Educación (LGE), aparecen tres aspectos, en mi opinión, fuertemente interrelacionados con las reivindicaciones concretas planteadas, en esos años, por el profesorado de la enseñanza no estatal.

3.1. *La unificación de la formación de base*

En primer lugar, el establecimiento de la Educación General Básica desde los seis a los catorce años, fundamentalmente igual para todos (arts. 15, 1 y 2). Hasta la aprobación de la Ley General de Educación (LGE) existía una Enseñanza Primaria desde los seis a los catorce años y un Bachillerato que se iniciaba a los diez años. Se producían así dos vías en los estudios a partir de los diez años. Una, para los que iniciaba el Bachillerato y otra, que era la de la mayoría, para los que se quedaban en la escuela primaria hasta terminar sus estudios a los catorce años e incorporarse al trabajo o a la Formación Profesional. Al aprobarse la LGE y obligarse a todos los niños españoles a cursar EGB desde los seis a los catorce años, se unificaba su formación de base, lo que sin duda constituyó el mayor acierto de la ley.

Ello supuso que en los centros privados, los profesores que hasta entonces habían impartido el Bachillerato (licenciados generalmente) empezasen a impartir clases de EGB, clases que en los centros estatales quedaron encomendadas a los maestros, que desde entonces se denominaron profesores de EGB.

Se daba así la circunstancia de que en el nivel de EGB en los centros privados, los profesores fueran, en la práctica, tanto los maestros como los licenciados, aunque a los licenciados se les reservasen los últimos cursos de la EGB, coincidentes, en cuanto a la edad de los alumnos, con los que habían sido hasta entonces los primeros cursos del Bachillerato. Se reservaron a los maestros los primeros cursos de EGB, coincidentes con los cursos en los que habían impartido enseñanza hasta ese momento. Es decir, que maestros y licenciados, con distinta formación inicial, se vieron, de hecho, unificados en su actividad profesional dentro de la EGB en los centros privados, si bien con distinta retribución y *status*, aunque en la práctica esa nueva situación generó una dinámica superadora de la estratificación corporativa existente hasta entonces.

3.2. *Subvenciones a la enseñanza privada*

Un segundo aspecto en la LGE, vinculado con las reivindicaciones del profesorado en aquellos años, fue el establecimiento de la obligatoriedad y gratuidad en la EGB. En una sociedad como la española, en la que el peso de la enseñanza privada era tan importante, se producía una evidente contradicción entre la exigencia a estas empresas privadas de ofrecer sus servicios gratuitamente, al tiempo que uno de los fines de estas empresas consiste obviamente, en la obtención

de beneficios. Es decir, la lógica del sistema capitalista exige que una empresa privada —y eso son los centros no estatales de enseñanza— cobre por el servicio que oferta a la sociedad, incluyendo, como es obvio, en el precio del servicio, el beneficio justo. Sin embargo, la LGE obligaba (art. 2.2 y art. 94.4.a) a que la enseñanza entre los seis y los catorce años, así como la FP 1, fuesen gratuitas. La fórmula con la que se trataba de superar la contradicción empresa privada-servicio gratuito fue la de las subvenciones (art. 94.4.a) y esas subvenciones se establecerían a través de conciertos (art. 94.4 y art. 96).

Posteriormente, como es sabido, se iniciaron las subvenciones a los centros privados, sin haberse reglamentado los conciertos, dejándose, en consecuencia, sin delimitar los derechos y obligaciones recíprocas de la Administración y los centros privados. Ello no fue óbice para que se fuesen incrementando sucesivamente las subvenciones, pasando de 1.385 millones de pesetas en 1973 a 81.418 millones en 1982. El dato significativo a retener es que la parte fundamental de estas subvenciones está asignada al pago de los salarios y cargas sociales del profesorado. Este hecho, sin duda, es básico para valorar los cambios que se produjeron en los años setenta en las retribuciones del profesorado de la enseñanza privada.

3.3. *La analogía retributiva entre el profesorado público y privado*

El tercer aspecto, recogido en la LGE —en gran medida emblemático en tantas luchas reivindicativas— fue el de la analogía de las condiciones laborales de los profesores de la enseñanza privada con los de la enseñanza pública. El texto de LGE, que habitualmente no se cita, dice así:

«El Gobierno, oída la Organización Sindical y a propuesta de los Ministerios de Educación y Ciencia y de Trabajo, dictará el Estatuto del personal docente y auxiliar no estatal y fijará la remuneración mínima del profesorado no estatal que, en todo caso, será análoga a la del profesorado estatal de los respectivos niveles.»

(Art. 124.3)

La formulación transcrita supeditaba la «analogía» a la elaboración de un Estatuto del profesorado que habría de ser propuesto por los Ministerios de Educación y Trabajo. A ninguno de los trabajadores de la enseñanza de aquella época engañó esta formulación. Sabían cuáles eran las condiciones de trabajo en la mayoría de los centros: la falta de contratos, de seguridad social, la miseria de sus salarios, el sometimiento ideológico, como para creer que con el artículo indicado se podía superar su situación laboral. Sin embargo, a nivel teórico, al menos, se recogía en la Ley una aspiración hondamente sentida por el profesorado de la enseñanza privada en España y se abrían unas posibilidades que sólo tendrían su realización práctica muchos años después.

4. NUEVA SITUACIÓN DEL PROFESORADO

Los años siguientes a la LGE fueron de gran actividad reivindicativa en el sector de la enseñanza. Ello era el resultado de la confluencia de diversos factores entre los cuales caben destacar: los cambios habidos en la realidad política, social y económica de España, en la que ya se vislumbraba el final de la dictadura, así como una más generalizada toma de conciencia entre el profesorado (maestros estatales, PNNs, profesorado de privada) de las injustas e insatisfactorias condiciones en que ejercían su trabajo. La incorporación a la docencia de amplios colectivos de recién graduados, procedentes de una Universidad más dinámica y politizada, representó, sin duda, una renovación generacional en el profesorado que facilitó sus luchas reivindicativas.

No es posible en este trabajo el relato de las luchas reivindicativas del profesorado en los años setenta, pero en los primeros años de ese decenio, con el avance del movimiento de enseñantes, en el nuevo marco establecido por la LGE, y con los cambios sociales producidos en España en el horizonte ya del final de la dictadura, el profesorado alcanzó, en parte, objetivos que habían llevado varios años de lucha y espera.

Así, la huelga mantenida por los maestros estatales en enero de 1973 no sólo consiguió mejoras salariales importantes (fijando el sueldo mensual en 18.020 pesetas), sino que reafirmó la fuerza de este colectivo para conseguir, posteriormente, la elevación de su coeficiente al 3,6, además de desbordar las anquilosadas estructuras organizativas que hasta entonces habían agrupado a los maestros estatales, Servicio Español del Magisterio (SEM) y la Asociación de Maestros católicos.

Otro hecho de gran contenido político, como ya se ha apuntado más arriba, fue la victoria electoral que obtuvieron en la mayoría de los Colegios de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias las fuerzas progresistas, en diciembre de 1973. Los Colegios de Licenciados se transformaron de instituciones burocráticas en plataformas desde las que se promovió la democracia y la lucha reivindicativa del sector. Desde allí se pidieron libertades políticas, amnistía y libertad sindical, junto con salarios y condiciones laborales mejores para los trabajadores de la enseñanza. Allí, en el Colegio de Licenciados de Madrid, entre otros, se elaboró «Una alternativa para la Enseñanza», que se ha convertido en un documento histórico para comprender la evolución de la política educativa en España a partir de su aparición.

Fruto, sin duda, entre otras causas de la fuerza renovada de los trabajadores de la enseñanza fue la Ordenanza Laboral para los centros de enseñanza no estatal (septiembre de 1974), en la que los profesores de privada dieron un salto considerable sobre la situación precedente. Los salarios, por primera vez, quedan unificados en cada nivel educativo. (Cuadro IV).

Pero el profesorado no sólo conseguía mejoras económicas, sino que con aquella ordenanza se alcanzaron otros objetivos de interés entre los que destacaban:

CUADRO IV

Salarios de la Enseñanza no estatal (1974)

EGB

Profesor titular	12.600 ptas./mes
Profesor adjunto, ayudante o auxiliar	11.600 ptas./mes

Bachillerato

Profesor titular	18.000 ptas./mes
------------------------	------------------

- La supresión de las categorías de los centros basadas en el número de alumnos y las desigualdades retributivas que conllevaban, así como la división del profesorado por este motivo.
- Se eliminaba la posibilidad del despido de un profesor para ser sustituido por un miembro de la orden religiosa propietaria del centro o persona de la familia del propietario (se suprimió el párrafo 5.º del art. 18 de la anterior ordenanza).
- Se introdujeron, por vez primera, las horas complementarias retribuidas (en la relación, 5 complementarias por 28 lectivas).

Pese al avance que representaban estas mejoras, el rechazo de los trabajadores de la enseñanza se mantuvo frente a esta Ordenanza Laboral en la que había varios aspectos negativos, por lo que la presión del sector llevó al Consejo Nacional de Colegios de Doctores y Licenciados a impugnarla.

5. FINAL

La LGE recogió, en parte y con las limitaciones propias del momento histórico, algunas de las reivindicaciones que el profesorado había defendido años antes a su promulgación. Posteriormente, a partir de 1970, con la LGE vigente, a favor de circunstancias políticas y sociales más propicias, el profesorado estuvo en condiciones de fortalecerse organizativamente, haciendo sentir su voz en la sociedad, y consiguiendo algunas de sus reivindicaciones más apremiantes. Otras reivindicaciones (participación, gestión democrática, elección del director, analogía retributiva, pago directo, entre otras) habrían de esperar la llegada de la democracia para ser una realidad dentro del sistema educativo.

TESTIMONIOS CRÍTICOS DE LA LEY

CONTESTACIÓN AL CUESTIONARIO

VALERIANO BOZAL (*)

1. Mi intervención en la crítica a la reforma educativa de 1970 —y, en general, a la situación de la enseñanza en los años setenta— se llevó a cabo en el seno del Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid, de cuya junta directiva formé parte de 1971 a 1976. La junta, elegida libre y democráticamente por los colegiados, estaba constituida por miembros del PCE, del PSOE, grupos de izquierda más minoritarios e independientes. Yo era uno de los independientes. La junta funcionó colegiadamente y, por tanto, las actividades individuales fueron siempre resultado del debate mantenido en su seno. De modo específico, me ocupé de los asuntos económicos del Colegio —era el tesorero de la junta— y de la propaganda, coordinando el *Boletín*.

Las propuestas del Colegio, que se concretaron en la muy conocida *Alternativa para la enseñanza*, se inscribían en una pretensión de reforma que chocaba, en ocasiones frontal y violentamente, con los intereses ideológicos y económicos de los sectores más reaccionarios de la enseñanza, en este caso, con la patronal y los enseñantes ligados a la FERE.

2. Las razones que impulsaron la reforma educativa eran de muy diverso tipo, pero creo que respondían fundamentalmente a la necesidad que tenía el régimen político de adecuar su sistema educativo, obsoleto, a las exigencias productivas, en proceso de modernización. Al menos esa era la razón en la que más pensábamos. Posteriormente no he reflexionado sobre el particular.

3. Creo que la Ley General de Educación cumplió algunos de los fines aludidos en la contestación anterior, aunque quizá iba con excesivo retraso respecto a los cambios acontecidos en el país. En este sentido, algo similar a lo que sucede en la actualidad.

4. En aquellos años pensábamos, pecando quizá de optimismo ingenuo, que las limitaciones fundamentales de la reforma eran las propias e insalvables

(*) Universidad Complutense.

contradicciones del régimen: el sistema de enseñanza estaba dominado, en su ámbito privado, por los sectores más retardatarios, incapaces de atender a las nuevas necesidades. El apuntalamiento de estos sectores por parte del Estado, mediante el sistema de subvenciones, quizá haya permitido evitar su hundimiento.

5. No puedo contestar a esta cuestión porque no he pensado sobre ella. Pensar sobre ella es algo que sólo podría hacer colectivamente, lo que no es el caso dada mi lejanía de este mundo.

6. Estoy muy satisfecho de haber participado en el movimiento de enseñantes, no me arrepiento del tiempo «perdido» en aquellas «luchas», pero desconozco si ha sido de alguna utilidad general, además de la estrictamente personal.

TESTIMONIOS CRÍTICOS DE LA LEY

LA ALTERNATIVA

PAMELA O'MALLEY (*)

La elaboración de la Alternativa al sistema educativo que tuvo lugar en los años sesenta y setenta bajo la dictadura franquista representó un hito más en la accidentada historia de la educación en España. No es casual que aquel proyecto de renovación de la escuela surgiera de un movimiento de oposición al régimen autoritario. La educación había estado en el centro de las preocupaciones políticas de una y otra parte de las dos España durante más de un siglo.

La educación en España durante el siglo XIX y principios del siglo XX se ha caracterizado por una Enseñanza Primaria en un estado de abandono secular, por el predominio del sector privado en la enseñanza media y por un sistema universitario elitista. Durante este período, las fuerzas dominantes en el campo de la educación en España eran los elementos más conservadores de la sociedad, en alianza con la Iglesia establecida. Sin embargo, las fuerzas opositoras, liberales y progresistas, de manera constante enarbolaron la educación como bandera o símbolo de sus planteamientos, pues creían firmemente (y en el consiguiente aumento de nivel cultural de la población) como método eficaz de regenerar la sociedad. De ahí que a lo largo de casi toda esta época hubiera una considerable tensión social y política en torno a la educación, que se convirtió en un punto de conflicto entre dichas fuerzas y frecuentemente fue la chispa que prendió luchas y combates.

El único período de verdadero avance de las ideas progresistas, es decir, el de la Segunda República, se granjeó el apoyo entusiasta del profesorado. Por ello, la severa represión fascista que siguió a la derrota de la República tuvo terribles repercusiones en la profesión, precisamente por la importancia que las fuerzas progresistas habían dado a la educación y al papel del maestro como agente dinámico en la sociedad. La represión fue excesivamente dura y cada vez más restrictivo el proceso de remodelar el sistema educativo de acuerdo con los fundamentos ideológicos del bando victorioso.

En los años cuarenta y cincuenta, España ocupó un lugar excepcional dentro del contexto europeo, ya que, al terminar la Segunda Guerra Mundial con la

(*) Colegio Británico.

derrota del fascismo, el régimen franquista se encontró aislado, con un país que aún no se había recuperado de los terribles desgastes de la Guerra Civil y que se hallaba en estado de subdesarrollo en cuanto al crecimiento económico, la previsión social, y el nivel cultural de la población y el nivel de vida general. Al final de los cincuenta tuvo lugar el cambio, relativamente brusco, de dejar de ser un Estado autárquico y atrasado, con una elevada población activa rural, a empezar a convertirse en una moderna sociedad industrializada (con todo el cataclismo que dicho proceso implicaba), dentro de los terribles confines de un Estado fascista. El sistema educativo que perduró desde el final de la Guerra Civil hasta la Ley de 1970 fue un reflejo elocuente de dicha contradicción.

En realidad, la manera en que se produjeron el crecimiento económico y el reclutamiento de la fuerza de trabajo necesaria hizo que se contara muy poco con el sistema escolar para el suministro de trabajadores cualificados que la industria necesitaba desde finales de la década de los cincuenta y durante los años sesenta. Como el *Libro Blanco* demostró (sacando a la luz datos cuya publicación hasta aquel momento había sido considerada un delito contra el régimen), el panorama era de desolación y atraso. El análisis, que expuso con claridad y franqueza las deficiencias del sistema educativo, pecaba, sin embargo, de falta de profundización en las verdaderas causas de la dramática situación que describía. Y a la hora de presentar las propuestas de reforma, la timidez y la cautela de los autores se imponían nuevamente. Todo esto era un claro indicio de las contradicciones internas del régimen, inevitables cuando desde un gobierno autoritario se intentaba una reforma que tenía que revisar todo el sistema educativo para ponerlo al nivel europeo, lo cual implicaba un gasto importante y un choque con los elementos más integristas del régimen y la parte más conservadora de la Iglesia.

En el momento de la publicación del *Libro Blanco*, el profesorado se encontraba en una situación laboral y profesional miserable, debido al bajísimo nivel salarial, el mal equipamiento de las escuelas, los severos controles ideológicos y la falta de libertades políticas que sufrían los profesores, en común con el resto del país. Como profesionales, se hallaban inmersos en una sociedad que iniciaba un proceso de cambio y, a la vez, sujetos a unas instituciones anticuadas, incapaces de adaptarse al cambio.

ORÍGENES DEL MOVIMIENTO DE ENSEÑANZA

A partir de los años cincuenta y, con mayor fuerza, en la década de los sesenta, un grupo de oposición empezaba a surgir entre el profesorado. La politización del sentimiento antirrégimen que siguió a las luchas estudiantiles en la Universidad y, en mucho menor grado, en las Escuelas Normales hizo que parte de las nuevas generaciones de maestros y licenciados adquiriera conciencia de la injusticia de la situación que le rodeaba y estuviese dispuesta a participar en el creciente movimiento de oposición. Una vez dentro del mundo del trabajo de un sector, como el del profesorado, que conllevaba tanta responsabilidad social y que estaba en contacto con la sociedad a través del alumnado y sus padres, di-

cha politización se profundizó. El movimiento que surgió tuvo sus raíces en las luchas obreras y ciudadanas, unidas a los compromisos intelectuales que habían adquirido como profesionales universitarios capaces de analizar su situación subjetiva y objetiva.

A pesar de su procedencia de la clase media, los rígidos controles y las deprimentes condiciones profesionales y laborales (o, mejor dicho, a causa de lo último), muchos enseñantes buscaban propuestas democráticas y una alternativa a la escuela empobrecida en la que se veían obligados a desempeñar su labor profesional. Dadas las características del régimen, este despertar profesional se politizó rápidamente y condujo a un enfrentamiento más abierto. De ahí que el Movimiento de Enseñanza se mostrara cada vez más abierto a las influencias de las luchas obreras y estudiantiles, así como a los programas de los distintos partidos políticos clandestinos que funcionaban en los años sesenta.

Las distintas circunstancias padecidas por los enseñantes en los sectores público y privado, primario y secundario, y en colegios de órdenes religiosas los llevaron a adoptar, con distintos ritmos, actitudes antirrégimen y a entrar en contacto con los grupos activos.

Una necesidad vital para la expansión de un movimiento profesional de esta índole fue la conquista de plataformas legales. El Movimiento de Enseñanza demostró una gran capacidad e imaginación en este sentido, al aprovechar las instituciones existentes (tales como los Colegios de Licenciados o el Sindicato Vertical) y al crear nuevos cauces (como las Asociaciones de Antiguos Alumnos de las Escuelas Normales, GOES, Asociaciones Pedagógicas, etc.). A través de dichas plataformas se entró en una confrontación más abierta con el régimen y, a pesar de la represión constante, se abrió un espacio para dicha confrontación.

El Movimiento de Enseñanza creó unas estructuras flexibles y plurales que permitieron el análisis de sus experiencias de lucha y su elevación a un nivel teórico superior. Con él se consiguió una unidad política, en el nivel de las fuerzas antirrégimen, realmente notable, que hizo de la alternativa, que finalmente resultó, un elemento común, en líneas generales, para los distintos partidos de izquierda y para un importante número de enseñantes demócratas.

Es evidente que tanto el Libro Blanco como la Ley de Educación de 1970 provocaron una respuesta social enorme y las críticas publicadas, de forma tanto legal como clandestina crearon en sí mismas la necesidad de desarrollar soluciones alternativas. De hecho, sirvieron para estimular la propágación del movimiento de oposición a todo el país, para aumentar el volumen y el nivel de participación de los enseñantes en las distintas organizaciones clandestinas y para recibir el apoyo público a través de las plataformas legales.

Lo que el Movimiento de Enseñanza antifranquista había determinado por medio de su experiencia profesional estéril en las escuelas del régimen y de una experiencia más enriquecedora, aunque ardua, de lucha por mejores condiciones profesionales y por las libertades políticas, lo expresaron en su propuesta alternativa para la educación en España. No limitaron sus conclusiones, de ninguna

manera, a los propios problemas laborales y profesionales, aunque éstos habían sido el punto de partida de sus reflexiones, sino que fueron desarrolladas hasta el punto de representar una formulación de lo que, consideraban, sería la mejor forma de satisfacer las necesidades de la sociedad en materia educativa.

La herencia ideológica socialista del pasado en educación, es decir, del siglo XIX, incluyó ideas reformistas y posturas más radicales. Presentó dos tendencias, la de los que apoyaban un sistema estatal y la de los que apoyaban una escuela autónoma (alternativa dirigida por las ideas de la clase obrera). Obviamente, en los años sesenta los acontecimientos de la Guerra Civil y la dictadura condicionaron los planteamientos educativos; sin embargo, dichas tendencias surgieron otra vez. La primera, hacia un sistema estatal, predominó en los partidos comunistas y socialistas y se extendió en el Movimiento de Enseñanza. La otra opción carecía del apoyo de una organización anarquista activa, que había existido antes de la Guerra Civil, pero que encontró eco en los pequeños núcleos de enseñantes, como consecuencia de sus experiencias profesionales. Muchas veces halló expresión entre grupos de renovación pedagógica que se formaron espontáneamente y que conectaron especialmente con las ideas antiautoritarias importadas del extranjero: de Neill, Rogers, Illich, etc.

Otros autores que tuvieron una influencia significativa en los enseñantes activos en el Movimiento fueron Freinet (especialmente en los maestros), Marx, Engels, Lenin y Gramsci (sus estudios sobre educación) y, de manera especial, Langevin, Wallon y Merani. El plan Langevin-Wallon coincidió en muchos aspectos con la Alternativa que el Movimiento de Enseñanza iba desarrollando. Los soviéticos Luria, Leontiev y Vigotsky también fueron leídos por muchos enseñantes. Los libros del polaco Bodgan Suchodolwski fueron muy populares, así como los italianos Manacorda y Lombardo Radice. Otra influencia importante fue la de Freire, introducido sobre todo por los católicos progresistas del Movimiento. Además, toda la doctrina social del Vaticano Segundo, con sus ideas educativas avanzadas, sirvieron de inspiración.

A partir de los años 1969 ó 1970, se denominó «Alternativa» a una serie de ideas, propuestas y principios progresistas, que surgieron casi simultáneamente en distintos puntos del país, respecto a cuál sería el sistema educativo más apropiado para el futuro democrático en España. En un principio, fue expresada en forma casi de *slogan* o reivindicación utópica a largo plazo, pero poco a poco se fue profundizando en el tema y se fue desarrollando una teoría elaborada sobre el tipo de enseñanza que tenía que reemplazar la dura realidad de la escuela franquista.

Hasta la aparición de la primera publicación legal de un borrador de la *Alternativa* en enero de 1977, en el Colegio de Licenciados de Madrid, el proceso de elaboración fue prolongado y colectivo. Distintos aspectos de la Alternativa habían sido desarrollados en varios panfletos ilegales. En el número 3 de *Enseñanza Democrática* (órgano clandestino de las Comisiones de Enseñanza de Madrid), publicado durante el año 1971 (no lleva fecha), apareció lo que fue quizás la primera versión de más contenido de la *Alternativa*: «cuerpo único-ciclo único». La ex-

presión «escuela pública» no se utilizaría hasta 1974, cuando se empezó la discusión de la Alternativa en el Colegio de Madrid.

La Alternativa, nombre con el que se llegó a identificar dicha expresión pluralista, empezó con un diseño para enseñantes, que debían disfrutar de un *status* igualitario, sin importar el nivel en el que ejercieran en su profesión. Esto significaba una preparación inicial igual en duración y categoría, aunque diferenciada en el contenido. Dicha reivindicación fue un factor constante en todas las versiones de la Alternativa.

Surgieron algunas diferencias en relación con la gestión de las escuelas, a la vez que la descentralización, un factor común a todas, se acentuaba más o menos en las distintas versiones. El grado de autonomía deseable para las escuelas, la libertad para seleccionar el currículum y las actividades y para adaptar el proceso de aprendizaje al entorno de la escuela, fueron algunos de los elementos que separaron las varias versiones de la Alternativa. Dentro de estas cuestiones, sin embargo, hubo un acuerdo total en cuanto al papel de los padres en la educación y su derecho a participar en la gestión de la escuela.

Mayor polémica suscitaron las diferencias con respecto a los centros privados y a los sindicatos del profesorado y de los empleados de los centros. En el primer caso, la mayoría de las versiones de la Alternativa adoptó un punto de vista pragmático y realista, condicionando el peso del sector privado. Se puso especial énfasis en los derechos de expresión y libertad de cátedra para el profesorado, a la vez que se aceptó la posibilidad de la entrada de centros privados de distintas ideologías en la red pública. Este planteamiento desembocó en una definición más flexible y enriquecedora de la escuela pública, ya que permitía que centros con experiencias pedagógicas interesantes se incorporaran a la Alternativa. Por otro lado, hubo una postura más ortodoxa y rígida que proponía la nacionalización del sistema escolar y la prohibición de centros privados. Con respecto a un posible sindicato del futuro independiente y democrático, la mayoría de las versiones optó por un único sindicato de enseñantes conectado con una central obrera. Sin embargo, en algunas versiones se proponía el reconocimiento de distintos sindicatos, que debían ir hacia la consecución de una situación unitaria.

La primera señal de identidad de la Alternativa empezó con el «cuerpo único», cuyo objeto era eliminar las discriminaciones, tanto laborales como profesionales, entre los enseñantes. Se contemplaban las discriminaciones que había que eliminar (salariales, de jornada, formación, etc.) tanto desde el punto de vista de la justicia social para este grupo profesional, como desde el impacto que su eliminación tendría sobre el proceso educativo en sí mismo. Un profesorado mejor pagado, con mayor formación, menos dividido entre sí y que gozara de mayor estima social demostraría mayores eficacia y creatividad en su trabajo. Evidentemente, este primer elemento surgió del análisis por parte de los enseñantes de su propia situación, tan excepcionalmente dividida en sí, que constituyó una de sus primeras preocupaciones (como demuestran los distintos panfletos de la época).

El segundo elemento, «ciclo único», también surgió del estudio de las discriminaciones, esta vez en el alumnado, y pretendía conseguir las mismas oportunidades educativas para todos, sin procesos internos de selectividad hasta los 18 años. Algunas divisiones opcionales se juzgaron necesarias a partir de los 16 años, pero nunca antes de esa edad. Las claras diferencias entre las oportunidades educativas de los hijos de obreros o campesinos y las de las clases más pudientes se hicieron patentes de forma escandalosa en la sociedad de entonces. Además, dicha discriminación venía de lejos, ya que la escuela había servido como instrumento reproductor de la misma; de ahí el afán de los autores de la Alternativa de reconvertir la escuela en «mecanismo reequilibrador de desigualdades de origen, un agente nivelador y, en este sentido, no sólo un foco de libertad para el espíritu, sino también una fuente de igualdad entre los ciudadanos» (1).

La idea de la escuela pública surgió del estudio de la situación caótica del sistema escolar español, con más del 40 por 100 de todo el alumnado de las distintas edades en centros privados. Dichos centros variaban en sus condiciones: desde los «colegios de piso», colegios montados en pisos más o menos de forma pirata, hasta los colegios de las órdenes religiosas, bien equipados y caros (tales como los de los Jesuitas, para chicos, y los del Sagrado Corazón, para chicas).

Estaba claro que las subvenciones estatales a los colegios privados iban a convertirse en un problema político de gran importancia y que hacía falta buscar soluciones que hicieran que el mayor número posible de centros de este sector se quisiera incorporar en la red pública mediante pasos y medidas graduales. Por otra parte, el modelo existente de escuela estatal no satisfacía, de ninguna manera, las aspiraciones del profesorado progresista (autor de esta Alternativa), que quería introducir aspectos de la participación social en la gestión de las escuelas, a través de los padres, el profesorado y el alumnado, además del gobierno local, las asociaciones de vecinos, etc., y sacar las instituciones escolares de un aislamiento, relacionándolas con el entorno. Todo ello condujo hacia lo que se llegó a denominar la «escuela pública», nombre con el que finalmente se identificó las muchas versiones de la Alternativa.

PRIMERAS VERSIONES DE LA ALTERNATIVA

En 1970 se publicó en París un libro del PCE, *La Enseñanza en España*, que fue el resultado de discusiones colectivas entre los del partido militantes y sus amigos; todos, por supuesto, tuvieron que quedar en el anonimato. Aunque no salió a la luz hasta después de la publicación de la Ley de Educación (debido a que el proceso de recoger material y redactar la versión final fue enormemente laborioso, dadas las condiciones de clandestinidad), casi todo el trabajo databa en

(1) Gómez Llorente, L., «TE». *Revista de la Federación de Enseñanza de CCOO*, 101. Madrid, marzo 1989, p. 22.

realidad de los años 1968 y 1969. La crítica basada en cifras concretas fue, de hecho, anterior a la publicación del *Libro Blanco*, y la breve alternativa que aparece en el último capítulo se refería muy superficialmente a la Ley de Educación. Se centraba en la necesidad de una verdadera revolución cultural (puesto que una reforma no era suficiente) y en la necesidad de crear cauces de participación que hicieran posible dicho cambio. Se basaba la solución en la escuela estatal (permitiendo la existencia de escuelas privadas, pero sin subvenciones estatales) cuyas características serían: pluralismo ideológico; coeducación; escolarización obligatoria hasta los 16 años, con una educación básica común para todos; enseñanza en las distintas lenguas nacionales del Estado; cuerpo único de profesores, con iguales condiciones profesionales y laborales, según los distintos niveles de educación (esta última característica no concordaba con la del «cuerpo único» generalmente propuesto y causó malestar entre muchos militantes comunistas); un sólo sindicato, ligado a los demás sindicatos de otras ramas; un cambio radical en la relación entre profesores y alumnos, basada en el respeto de los derechos de éstos y su participación en el proceso educativo; y un contenido educativo en línea con los objetivos declarados (una preparación para la vida, en general, además de para el mundo del trabajo; una visión profunda del mundo y una interpretación progresista de la historia del mundo).

En junio de 1974, el Consejo Nacional de Colegios de Licenciados aprobó una resolución que representaba una crítica sistemática de la Ley de Educación y sus consecuencias, terminaba con una reivindicación de las libertades democráticas y expresaba una serie de reivindicaciones profesionales. Este documento valiente (resultado del hecho de que muchas candidaturas demócratas habían ganado las elecciones en varios colegios provinciales) tuvo un gran impacto, puesto que procedía de una institución establecida y reconocida oficialmente. Dentro de los distintos Colegios dio la oportunidad de profundizar más en las propuestas optativas. La Alternativa surgió simultáneamente en tres lugares: Barcelona, Madrid y Valencia (aunque la de Madrid tuvo mayores repercusiones, porque la prensa le prestó mayor atención).

En la Asamblea General Anual de enero de 1975, en el Colegio de Madrid, se presentó el «Documento Verde» (llamado así porque fue impreso en verde) *Una Alternativa por la Educación: Bases de discusión*, que repetía las críticas de la Ley de Educación y proponía una alternativa. Se acordó aceptarla como un documento de trabajo para la discusión, y posteriormente se crearon varias comisiones que trabajaron sobre ello. La represión policial fue un elemento constante durante la discusión, y a finales de enero, la policía entró en el Colegio, interrumpió una reunión e intentó registrar el edificio sin orden judicial. Se practicaron algunas detenciones.

Los puntos principales del «Documento Verde» eran: la educación concebida como un servicio público (los colegios privados subvencionados debían ser integrados gradualmente en la red pública y estar hasta entonces controlados); educación gratuita; un contenido racional y científico; la enseñanza de y en las distintas lenguas y culturas de las diversas nacionalidades del Estado español; el ciclo único, un currículum para todos; el cuerpo único, como un

único cuerpo del profesorado; un sindicato único de profesores y demás trabajadores de los centros; la gestión democrática de los centros, y libertades democráticas para todos.

Un grupo de enseñantes (principalmente, católicos progresistas) presentó otro documento titulado *Socialización, otra alternativa para la educación*. Éste ponía mayor énfasis en la gestión democrática de los centros y la descentralización y proponía sindicatos libres (cuya unificación se presentaba como una meta a conseguir).

Tras una larga discusión se redactó un documento de síntesis, en diciembre de 1975, que fue distribuido entre todos los socios del Colegio. El 31 de enero de 1976 fue presentado dicho documento en la Asamblea General Ordinaria, que contó con una asistencia masiva (se calcularon 1.400 socios), junto con una serie de enmiendas que fueron aprobadas. El documento, que mantenía su título original de *Bases para la Discusión*, puesto que se le consideraba como el comienzo de un debate público, contenía los siguientes puntos principales: la educación como servicio público; la planificación y la gestión democráticas y descentralizadas de las escuelas, con la participación de los padres; la supresión gradual de las subvenciones a la enseñanza privada y la absorción de dichos centros en la red pública (mientras duraran las subvenciones, no se permitiría ni beneficios ni control ideológico en dichas escuelas); un ciclo único, gratuito y obligatorio, desde los 6 hasta los 16 años; una escuela unificada para todos, eliminando las discriminaciones de clase y ofreciendo una visión científica del mundo; la formación dinámica del alumnado en relación con su medio ambiente y con la participación de las organizaciones y entidades locales; el desarrollo de un espíritu crítico en el alumnado y una preparación para una sociedad pluralista; el desarrollo multilateral de las posibles aptitudes de cada individuo y la eliminación de discriminaciones sexistas; el cuerpo único de enseñantes; un sistema racional de acceso a la docencia para los enseñantes; un sindicato único de enseñantes, creado en un clima de libertades sindicales, y libertades democráticas para todos.

Este documento resumía la difícil experiencia de la lucha clandestina y la represión, de modo que le fue imbuido un deseo de libertad y de garantías para que dicha libertad y el funcionamiento democrático de las escuelas formaran parte de su alternativa democrática. Una relación dinámica con los padres y los distintos elementos, tanto institucionales como sociales, del entorno escolar surgió a partir de las experiencias positivas del apoyo de los movimientos de padres, trabajadores y estudiantes en momentos de tensión y lucha. La participación futura de instituciones democráticas representaría únicamente la intuición de condiciones ideales, en contraste con la indiferencia cotidiana, la hostilidad y el control negativo que recibían de las instituciones del régimen. En cuanto al contenido del sistema, se puso el mayor énfasis en el aspecto igualitario que debía garantizar oportunidades educativas reales para todo el alumnado. Esto surgió del conocimiento y la experiencia de la inmensa injusticia y de las condiciones de contraste, dentro del sistema educativo, existentes en el régimen franquista.

CRÍTICAS DE LA ALTERNATIVA

El alboroto que se produjo después de la aprobación de este documento histórico fue, desde luego, considerable: «Su publicación provocó un debate socio-político, de ámbito nacional, sobre la enseñanza, de dimensiones parecidas a las que suscitó el Libro Blanco de la alternativa tecnocrática de Villar Palasí. Su ataque frontal al nacionalpedagogismo, su crítica agria a la INI-acción tecnocrática y sus conexiones ideológicas le caracterizan como una auténtica alternativa política de europedagogismo» (2).

Se le atacó en la prensa como «marxista» y se declaró que representaba la negación de la libertad de los poderes para elegir dónde y cómo se habría de educar a sus hijos. A la misma hora exactamente en la que se celebró la Asamblea Anual Ordinaria del Colegio, un pequeño grupo de enseñantes (todos, socios del Colegio) se reunió en el Sindicato Vertical y redactó un documento en el que denunciaba la propuesta del Colegio y ofrecía otra, basada en el derecho de los padres a elegir escuelas, la necesidad de subvencionar las escuelas privadas y el derecho a una opción ideológica en los centros. La FERE (organización de los centros religiosos) promovió dicho grupo y el documento al que dio lugar, reproduciendo críticas, documentos, etc. contra las posiciones representadas por la Alternativa. Más adelante, la FERE presentó su propia declaración en defensa de sus centros. De la misma manera, la Federación Católica de Padres presentó opiniones casi idénticas a las expresadas por la FERE. En Barcelona, un documento (*Cristianos sobre la cuestión escolar*) defendió la escuela privada confesional, que se oponía a la escuela pública.

Los obispos presentaron un documento, cuidadosamente redactado, en septiembre de 1976, en el que defendían el derecho a la enseñanza religiosa y los colegios de órdenes religiosas, pero aparentemente proponían un acuerdo pacífico y demostraban una falta de beligerancia. El Decano del Colegio de Licenciados de Madrid, Eloy Terrón, dijo (en una entrevista) en relación con el documento episcopal: «Creo que el documento de los obispos sobre educación es muy importante para todos los católicos y no católicos en este país, puesto que afecta a todos los niños bautizados, que son prácticamente todos. Para no alargar excesivamente mi respuesta, no entraré en un análisis de su documento, que, en todo caso, haremos colectivamente en relación con aquellos aspectos que no coinciden con nuestra Alternativa; sin embargo, me parece notar en ello un progreso muy estimable, si uno se pone a considerar el monopolio y la hegemonía que las organizaciones religiosas han ejercido sobre la enseñanza media en nuestro país» (3).

Evidentemente, a través de esta declaración se podría ver la intención de animar cualquier oferta de paz que pudiera surgir por parte de la jerarquía, con la esperanza de evitar un conflicto abierto sobre la educación (hasta entonces, un elemento inevitable en el escenario político de España).

(2) Ruiz Olabuenga *et al.*, *Enseñanza, Elecciones Políticas y Futuro Educativo*. Madrid, Narcea, 1977, p. 83.

(3) «Estudiante Católico». *Enseñanza: Debate Público-Juventud*. 1976.

Otra declaración de algunos obispos, publicada en el *Boletín Diocesano de Oviedo* a últimos de 1976, fue menos diplomática y más beligrante en su ataque contra el modelo de escuela pública y en su defensa del derecho de los padres a escoger colegio. Ellos rechazaban el término «privado» aplicado a los colegios religiosos que, según, representaban un servicio público independientemente de si eran de pago o no). También los obispos de Valladolid y Lérida hicieron declaraciones públicas en el mismo sentido, en 1976.

De esta manera la Iglesia continuó su lucha para mantener su influencia en la enseñanza y, anticipando un futuro democrático, empezó a oponer el concepto de un sistema público, abierto y pluralista, como algo contrario a lo que la Iglesia llamaba la «verdadera» libertad, es decir, la libertad de elegir un centro confesional para la educación de los hijos. El grado de hipocresía contenido en este punto de vista (dadas las situaciones lamentables existentes en la educación que ellos habían ignorado durante los últimos cuarenta años) fue atacado rápidamente por los enseñantes, pero resultó significativo por cuanto expresaba lo que más adelante iba a ser la postura de la Iglesia conservadora, que hasta entonces no había tenido necesidad de aclarar, ya que nadie había cuestionado su hegemonía, y el apoyo del régimen en el campo de la educación había sido total.

MÁS VERSIONES DE LA ALTERNATIVA

Durante todo este período aparecieron muchas versiones de la Alternativa. Citamos las que obtuvieron mayor resonancia. En Valencia, el Colegio de Licenciados presentó el documento *Una Alternativa para la Educación en Valencia*, en mayo de 1975. Luego hubo un período de debate y de discusión hasta su publicación en forma de libro (titulado *Por una Reforma Democrática de la Enseñanza*) por el Seminario de Pedagogía del Colegio de Licenciados de Valencia en 1975. El libro planteó una discusión teórica sobre el papel de la escuela en una sociedad democrática, teniendo en cuenta la historia reciente de España, los cambios sociales y económicos operados y, especialmente, la nueva distribución de la población trabajadora. En él aparecía todo un capítulo dedicado a unas tesis pedagógicas, presentadas en el contexto de la realidad social, que trataban principalmente los conceptos de inteligencia y personalidad como factores dinámicos en el desarrollo del niño. Su alternativa insistía enfáticamente en la importancia de la etapa preescolar y su relevancia educativa y no meramente social. Metodología, trabajo en grupo, aprendizaje activo y centrado en el niño, enseñanza cívica y democrática fueron otros aspectos de las ideas pedagógicas.

En febrero de 1975 se presentó otro documento, *Por una nueva Universidad en una sociedad democrática*, elaborado por un grupo de profesores universitarios de Bellaterra, Barcelona. Estos profesores universitarios querían asociar sus propuestas con las propuestas democráticas de los enseñantes de los otros niveles del sistema educativo y presentar un programa completo de reforma educativa.

Entre otros documentos que surgieron en esta época estaba *El Manifiesto de los Enseñantes Gallegos* (aparecido en marzo de 1976), que centraba su atención en los problemas lingüísticos y culturales inherentes a la educación de esa nacionalidad. El Grupo de Estudios Paul Lafarge publicó la obra *Democratizar la Escuela es ponerla al servicio de los trabajadores*, en julio de 1976, obra que constituía una defensa radical del sistema de la escuela pública influido por la cultura popular. La X Escuela de Verano, celebrada en 1976 en Barcelona, promovió el documento *Para una Nueva Escuela Pública en Cataluña*. Este documento trataba la relación entre la escuela y su entorno con mayor profundidad, además del estudio de los problemas lingüísticos y culturales propios de la situación catalana. En mayo de 1975, la Asamblea de Enseñantes de las Islas Canarias presentó un documento titulado *Islas Canarias: Propuesta de una alternativa democrática para la educación*. Este documento estaba en la línea del de Madrid, aunque en él se adoptaba una actitud más radical hacia los centros privados. En general, en las ciudades más grandes (sobre todo en Madrid y Sevilla) en las que los centros privados eran proporcionalmente más numerosos, hubo una mayor comprensión de lo que en el futuro iba a llegar a ser un problema enorme y complejo: cómo tratar este sector privado tan extendido, a sus profesores y a sus alumnos. Al mismo tiempo, las experiencias de escuelas privadas progresistas (escuelas ligadas a los movimientos nacionalistas de lengua y cultura y escuelas gestionadas por monjas o curas progresistas) abrieron perspectivas de lo que podría ser un enriquecimiento de la futura escuela pública si se permitiera la incorporación de tales centros en el sistema. Se puso gran énfasis en la descentralización y la incorporación de elementos sociales en la escuela, luchando así, contra la realidad árida y burocrática del sistema estatal en vigor, que no servía en absoluto de modelo. Todo esto se vio reflejado en las versiones de la Alternativa que emanaron de estas áreas.

El IV Congreso de Formación, organizado por varios Colegios Profesionales (incluido, por supuesto, el Colegio de Licenciados de Barcelona), dio lugar al documento *Bases para una Reforma Educativa*, en noviembre de 1975. Se prestó mayor atención a la formación profesional y a la relación entre el sistema escolar y el mundo del trabajo. Y se demostró, asimismo, una mayor conciencia del aumento de las demandas con las que se enfrentaba el sistema educativo de una sociedad moderna.

ACIES (el grupo Freireit), en su II Congreso, redactó el documento *Estructura democrática de las Escuelas*, en julio de 1976. La escuela de Verano de Andalucía desarrolló el documento *Ciclo Único, Cuerpo Único, Participación de los Padres en la Enseñanza*, en julio de 1976. Ambos documentos (fruto de las discusiones colectivas celebradas a lo largo de todo el curso) fueron finalmente ratificados en las Escuelas de Verano y prestaron especial atención a la organización de las escuelas y a la participación democrática de padres, enseñantes y alumnos en su gestión. Dichos planteamientos reflejaron la lucha para romper el aislamiento de las escuelas de la sociedad, por cuanto consideraban que era la única manera de garantizar una verdadera práctica democrática en la educación, liberándola del autoritarismo al que el franquismo la había sometido.

El partido comunista de Cataluña, PSUC, había editado en 1973 (clandestinamente, por supuesto) el borrador de un documento con el objetivo de que sirviera como punto de partida para una investigación colectiva de mayor profundidad. El documento final se publicó en el verano de 1975 y fue titulado *Per un ensenyament democràtic* por los enseñantes del PSUC. A pesar de ser una publicación clandestina, consiguió una amplia distribución entre los enseñantes de toda España. El Partido Comunista de España, antes de su legalización, publicó legalmente en Madrid, en 1977, el *Anteproyecto de Alternativa Democrática a la Enseñanza*, que fue la versión final de un documento colectivamente discutido y elaborado, iniciado en 1972. Ambos documentos contenían los elementos de la Alternativa: «cuerpo único, ciclo único» y escuela pública; aunque es quizá en el último donde se define con mayor nitidez el concepto de la nueva escuela pública, que tendría que surgir de los dos tipos de escuela existentes, estatales y privadas, para desarrollar una escuela completamente nueva, gestionada democráticamente en un ambiente pluralista y tolerante. En el documento catalán, el análisis de los problemas culturales de Cataluña y el papel de la escuela dentro de la sociedad representaban una contribución importante.

Otras publicaciones en las que colaboraron miembros del Movimiento de Enseñanza, de las Comisiones de Enseñanza y del PCE y del PSOE fueron: *La enseñanza ante un futuro democrático*, por F. Martínez Pereda, P. O'Malley y P. Portela (Madrid, 1977); *La Enseñanza en España*, por V. Bozal, L. Paramio, E. Álvarez, M. Pérez, y M. Pérez Galán (Madrid, 1975); *La Enseñanza a lo claro*, por un colectivo de enseñantes (Madrid, 1977), y un número monográfico de la Revista *Documentación Social*, «La educación en crisis» (1976, n.º 23).

La izquierda más radical también publicó documentos y folletos sobre sus alternativas, más radicalizadas, sobre todo en cuanto a la enseñanza privada, que, a su parecer, debía ser eliminada o nacionalizada. En Cataluña, el Partido de los Trabajadores de España (PTE), publicó *Por una nueva Escuela Pública: Catalana, científica y democrática*, en 1976; el Movimiento Comunista (MC), publicó lo que fue su ponencia presentada en la Escuela de Verano de Barcelona de 1976, *Por una Nueva Escuela Pública*, y la Liga Comunista publicó *Por una alternativa a la enseñanza*, en 1976.

CONCLUSIÓN

Los procesos anteriores a la publicación de todos estos documentos fueron complejos y difíciles, trayendo consigo costes personales, detenciones, sanciones, despidos y peligro para los enseñantes implicados, además de la frustración continua producida por la suspensión de reuniones y de actividades culturales, por cierres de instituciones, y por la censura severa, etc. Aquellos enseñantes activistas vivieron en una tensión permanente y los avances conseguidos en la conquista de las aspiraciones políticas fueron desesperadamente lentos, aunque la acumulación de fuerza y números, de la que los mismos documentos dan fe, fue una conquista importante. Es notable que bajo condiciones tan represivas, los enseñantes fueron capaces de desarrollar un programa de reforma educativa comple-

ta y, así, mostrar su confianza en el futuro, junto con un considerable sentido de responsabilidad política.

Lo que era común a todas estas expresiones de la Alternativa fue su total denuncia del régimen franquista y su impaciencia para alcanzar una situación democrática que permitiera un debate sobre educación y abriera posibilidades verdaderas para la realización de sus propuestas: «Nuestra pretensión era educar para la libertad y desde la libertad. El Movimiento de Enseñanza asumió, así, como tarea propia el diseño explícito de lo que algún día significaría la libertad en la escuela, y lo hizo con pasión, acaso porque lo hacía desde la carencia de libertades y con rotundo afán de emancipación» (4).

(4) Gómez Llorente, L., Revista citada.

I N F O R M E S Y
B I B L I O G R A F Í A

I N F O R M E S

PRINCIPIOS BÁSICOS Y CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA EDUCATIVA

J. F. MARTÍNEZ TIRADO (*)

INTRODUCCIÓN

En la historia reciente de España pocas leyes han creado tantas expectativas e ilusiones en la población como lo hizo la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamento de la Reforma Educativa, y ello por varias razones:

- El marco legal que regía nuestro sistema educativo, en su conjunto, respondía al esquema ya centenario de la llamada Ley Moyano de 1857.

- Las reformas parciales que se habían ido introduciendo, particularmente a partir de los años cuarenta de este siglo, no habían satisfecho de forma plena la creciente demanda social de educación de la población española.

- Había una gran desconexión entre los diferentes niveles educativos, propiciada por la falta de una Ley de Bases de la Educación, lo que motivaba la promulgación de leyes sectoriales, de acuerdo con las exigencias del momento en cada nivel educativo, acentuándose cada vez más la separación entre los mismos.

- La existencia de dos niveles diferentes de educación, ya que para los alumnos que ingresaban en Centros de Enseñanza Media la duración de la escolaridad primaria llegaba hasta los diez años, mientras que el resto continuaba hasta los catorce años en la escuela, originaba una injusta discriminación, ya que los primeros proseguían estudios de Bachillerato, frente a los segundos a los que se les limitaba las posibilidades de promoción académica.

- Los planes de estudio de las Enseñanzas Profesionales no estaban sincronizados con los de Enseñanza Media y las conexiones con otros niveles educativos eran muy escasas, con lo que se limitaba a los alumnos las oportunidades de promoción dentro del sistema.

(*) Doctor en Pedagogía. Licenciado en Derecho.

– En la Enseñanza Superior, el mantenimiento de las carreras tradicionales de larga duración, con planes de estudio muy rígidos, no permitía el paso fácil de una especialidad a otra por lo que cualquier vacilación vocacional de los alumnos podía imposibilitarles continuar sus estudios.

– Todo ello unido a la dualidad del sistema educativo desde una perspectiva real, como era el hecho de que las familias de categoría socioeconómica media y alta enviaban a sus hijos a los centros privados de Enseñanza Primaria o Media, para posteriormente seguir estudios universitarios, mientras los hijos de las familias menos favorecidas cursaban estudios de Enseñanza Primaria en las escuelas públicas, con escasas posibilidades de proseguir estudios ya que, generalmente, éstos se agotaban con el aprendizaje profesional.

Con esta perspectiva se afronta la promulgación de la Ley General de Educación en el mes de agosto de 1970, inspirándose en una serie de principios, de entre los que se destacan:

– Se concibe la educación como una «permanente tarea inacabada», estableciéndose en la propia Ley mecanismos de autocorrección y de flexibilidad, para adaptarse a la continua transformación social y económica de la población española.

– El sistema educativo deja de ser un esquema rígido y cerrado, para adaptarse a las exigencias del entorno y a las cambiantes circunstancias de desarrollo del país.

– La idea de integración social es una de las claves ideológicas de la nueva ley, estableciendo los mecanismos para conseguirla a través de la obligatoriedad y la gratuidad de la Educación General Básica, a la vez que se quiere extender la gratuidad a otros niveles educativos cuando las disponibilidades económicas lo permitieran, especialmente en el Bachillerato.

– La educación se concibe como un proceso unitario, sin solución de continuidad, estableciéndose las oportunas conexiones internas entre los niveles educativos que permitan el paso de uno a otro, de acuerdo con las capacidades e intereses de los alumnos.

– Se pretende mejorar el rendimiento y la calidad del sistema educativo estableciendo planes de formación y perfeccionamiento continuado del profesorado, modificando los cuestionarios de los niveles educativos, dándoles un sentido formativo adaptándolos a la realidad social que circunda al alumno, así como adaptando las nuevas técnicas y métodos de enseñanza a su proceso evolutivo.

Veamos los planteamientos que se hacen en la Ley General de Educación en cada uno de los niveles educativos, modalidades de enseñanza, administración e inspección educativa, así como del financiamiento de la reforma, para terminar con una breve referencia a sus logros más significativos.

I. EDUCACIÓN PREESCOLAR

1.1. Principios básicos y estructura

En el artículo 13 de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, se dice que la educación preescolar tiene un carácter voluntario, siendo su objetivo fundamental el desarrollo armónico de la personalidad del niño, estando dividido en dos etapas:

- Jardín de infancia, para niños de dos y tres años.
- Escuelas de párvulos, para niños de cuatro y cinco años.

Se añade que la educación preescolar será gratuita en los centros no estatales que soliciten voluntariamente el concierto.

El artículo 14 de la ley preceptúa que la Educación Preescolar comprende juegos, actividades de lenguaje, incluida, en su caso, la lengua nativa, expresión rítmica y plástica, observación de la naturaleza, ejercicios lógicos y prenuméricos, desarrollo del sentido comunitario, principios religiosos y actividades morales.

En cuanto a los métodos, se dice que serán predominantemente activos para lograr el desarrollo de la espontaneidad, la creatividad y la responsabilidad.

1.2. Centros escolares de Educación Preescolar

En el caso de los centros de Educación Preescolar, se dice en el artículo 58 que pueden ser jardines de infancia, centros de párvulos o centros comprensivos de ambas etapas. En este último caso, la educación correspondiente a cada una de ellas, se impartirá en unidades separadas, y sólo excepcionalmente, la educación podrá ser conjunta.

En cuanto a los Centros no estatales, se parte del principio de libertad de creación de centros por las personas físicas y jurídicas de nacionalidad española, tanto de naturaleza pública como privada. En todo caso, deberán acomodarse en lo esencial a los centros creados por el Estado.

La apertura y funcionamiento de los centros docentes no estatales, se someterán al principio de previa autorización, que se concederá siempre que éstos reúnan las condiciones mínimas que se establezcan con carácter general, singularmente en cuanto a instalaciones, profesorado, sistemas de enseñanzas, régimen económico y aceptación expresa de los principios enunciados en la Ley.

La autorización se revocará cuando los centros dejen de reunir esas condiciones.

En el caso de los centros no estatales, sin diferenciar niveles educativos, se dice que podrán acordar con el Estado conciertos singulares ajustados a lo dis-

puesto en la ley, en los que se establecerán los derechos y obligaciones recíprocos en cuanto al régimen económico, profesorado, alumnos, incluidos el sistema de selección de éstos y demás aspectos docentes.

Por el contrario, para los centros no concertados, se dice que dispondrán de autonomía para establecer su régimen interno, selección del profesorado con titulación suficiente, procedimiento de admisión de alumnos, régimen disciplinario y régimen económico dentro de las disposiciones de la ley y de las que la desarrollen.

1.3. *Profesorado de Educación Preescolar*

En relación a la titulación mínima para impartir estas enseñanzas, sin diferenciar jardín de infancia o escuela de párvulos, se exige, al igual para el nivel de Educación General Básica:

– Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico, según las especialidades.

– La formación pedagógica adecuada que, en el caso de la Educación Preescolar, la adquirirán en las Escuelas Universitarias correspondientes, con la supervisión de los Institutos de Ciencias de la Educación.

Por otra parte, en el artículo 108 de la Ley General de Educación se encarga impartir la Educación Preescolar, en los centros estatales, a los profesores de Educación General Básica.

En el caso de impartir estas enseñanzas en los centros no estatales, se exige, según preceptúa el artículo 124, los mismos requisitos de titulación que para ejercer la docencia en los centros de carácter estatal.

II. EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA

2.1. *Configuración de la Educación General Básica*

En la Ley General de Educación se configura la Educación General Básica como el nivel formativo que se desarrolla a lo largo de un período de ocho años de enseñanza obligatoria, en el que se integran todos los españoles de seis a trece años.

Veamos el tratamiento que se hace:

a) En el preámbulo

«Entre los objetivos que la Ley se propone, son de especial relieve los siguientes:

Hacer partícipe de la educación a toda la población española, basando su orientación en las más genuinas y tradicionales virtudes patrias; completar la educación general con una preparación profesional que capacite para la incorporación fecunda del individuo en la vida del trabajo...».

b) En los artículos de la ley

«Artículo 1:

Son fines de la educación en todos sus niveles y modalidades:

- «1. La formación humana integral, el desarrollo armónico de la personalidad y la preparación para el ejercicio responsable de la libertad, inspirados en el concepto cristiano de la vida y en la tradición y cultura patrias; la integración y promoción social y el fomento del espíritu de convivencia; todo ello de conformidad con lo establecido en los Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales del reino.»
- «2. La adquisición de hábitos de estudio y trabajo y la capacitación para el ejercicio de actividades profesionales que permitan impulsar y acrecentar el desarrollo social, cultural, científico y económico del país.»
- «3. La incorporación de las peculiaridades regionales que enriquecen la unidad y el patrimonio cultural de España, así como el fomento del espíritu de comprensión y cooperación internacional.»

«Artículo 2:

- «1. Todos los españoles, de conformidad con lo establecido en la Declaración novena de la Ley de Principios del Movimiento Nacional y el artículo quinto del Fuero de los Españoles, tienen derecho a recibir, y el Estado el deber de proporcionar, una educación general y una formación profesional que, de acuerdo con los fines establecidos en el artículo anterior, les capacite para el desempeño de una tarea útil para la sociedad y para sí mismos.»
- «2. La Educación General Básica será obligatoria y gratuita para todos los españoles. Quienes no prosigan sus estudios en niveles educativos superiores, recibirán, también obligatoria y gratuitamente, una Formación Profesional de primer grado.»

De entre las características de la Educación General Básica se destaca la unicidad, rompiendo con la existencia de dos niveles diferentes de Educación Primaria, ya que unos promocionaban a la Enseñanza Media y otros no, provocando las consecuencias que se derivaban de esta lamentable división, situación que se producía a partir de los diez años de edad de los alumnos.

2.2. *Los centros escolares de Educación General Básica*

a) Centros estatales

De acuerdo con el artículo 55 de la Ley General de Educación, se entiende por centros estatales los creados y sostenidos por la Administración del Estado, sin perjuicio de las aportaciones que obligatoriamente correspondan a las entidades locales de acuerdo con la legislación vigente.

En el artículo 56 se establece la autonomía necesaria en los centros para establecer materias y actividades optativas, adaptar los programas a las características y necesidades del medio en que están emplazados, ensayar y adoptar nuevos métodos de enseñanza y establecer sistemas peculiares de gobierno y administración.

En el artículo 59 se definen los Colegios Nacionales como los centros de Educación General Básica que imparten las dos etapas, teniendo al menos una unidad para cada uno de los cursos o años en que las etapas se dividen.

En relación con el Equipo Directivo, en su artículo 60 se dice que todo centro de Educación General Básica tendrá un Director, que estará asistido por el Claustro de Profesores y por un Consejo Asesor, en el que estarán representados los padres de los alumnos. El Director será nombrado de entre los profesores titulares del centro, por el Ministerio de Educación y Ciencia, de acuerdo con las normas reglamentarias y oído el Claustro y el Consejo Asesor.

En este mismo artículo se dice que corresponde al Director la orientación y ordenación de las actividades del centro, así como la coordinación de su profesorado. Se sigue diciendo que la composición y las atribuciones de los órganos de gobierno se desarrollarán reglamentariamente y se dictarán las normas sobre gobierno, administración y régimen docente de los centros de Educación Preescolar y Educación General Básica.

b) Centros no estatales

La coexistencia del sector estatal y no estatal en el ámbito ha marcado indeleblemente los resultados de la enseñanza, hasta el extremo de considerarse como nota de distinción durante muchos años el haber estudiado en un centro educativo privado. No obstante, el negar o ignorar la contribución que la enseñanza privada ha hecho al sistema educativo sería cometer una gran injusticia.

Partiendo de estas situaciones, en el preámbulo de la Ley General de Educación se dice:

«La nueva estructura del sistema educativo que se propone en la presente ley, estableciendo el período de la Educación General Básica único, obligatorio y gratuito para todos los españoles, pretende acabar, en el plazo de implantación

de la ley, con cualquier discriminación, constituyendo la base indispensable de igualdad de oportunidades.»

En la configuración que se establece en la Ley General de Educación se definen los centros no estatales como los pertenecientes a la Iglesia o a otras instituciones o personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, acomodándose en lo esencial a lo que respecto de los centros estatales del correspondiente nivel, ciclo o modalidad se establece en la presente ley y en las normas que la desarrollan, sin perjuicio de lo dispuesto en las normas concordadas.

La apertura y funcionamiento de los centros docentes no estatales, continúa diciendo el artículo 94, se someterán al principio de previa autorización, que se concederá siempre que éstos reúnan las condiciones mínimas que se establezcan con carácter general, singularmente en cuanto a instalaciones, profesorado, sistemas de enseñanza, régimen económico y aceptación expresa de los principios enunciados en la ley. La autorización se revocará cuando los centros dejen de reunir estas condiciones.

2.3. El profesorado del nivel de Educación General Básica

a) Funciones específicas que se le encomiendan

En el artículo 109, al profesorado de Educación General Básica se le encomienda:

- Dirigir la formación integral y armónica de la personalidad del niño y del adolescente en las respectivas etapas en que se le confía, de acuerdo con el espíritu y normas que para el desarrollo de las mismas se establecen en la presente ley.
- Adaptar a las condiciones peculiares de su clase el desarrollo de los programas escolares y utilizar los métodos que consideren más útiles y aceptables para sus alumnos, así como los textos y el material de enseñanza, dentro de las normas generales dictadas por el Ministerio de Educación y Ciencia.
- Organizar actividades extraescolares en beneficio de los alumnos.
- Cooperar con la dirección y profesores de la escuela respectiva en la programación y realización de sus actividades.
- Mantener una estrecha relación con las familias de sus alumnos, informándoles sistemáticamente de su progreso educativo.
- Participar en las actividades y cursos de perfeccionamiento que organicen para ellos los servicios competentes.

b) Formación inicial del profesorado

De acuerdo con lo que se preceptúa en el artículo 102, de la Ley General de Educación, la titulación mínima para ejercer la docencia en el nivel de Educación General Básica será la de Diplomado Universitario o Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico, según las especialidades y la formación pedagógica adecuada a cargo de las Escuelas Universitarias correspondientes.

c) Acceso al Cuerpo de Profesores de Educación General Básica

Para el ingreso definitivo en la docencia oficial, existirá un sistema de selección que permita apreciar los antecedentes académicos de los candidatos, su preparación científica y pedagógica, datos personales y caracteriológicos y aptitudes didácticas, apreciadas estas últimas en un período de prueba de duración razonable y variable, según los distintos niveles y modalidades de la función educativa.

Asimismo, se dice en el artículo 107, que reglamentariamente se determinarán las normas relativas al acceso al profesorado en los distintos niveles educativos, las composiciones de los tribunales calificadores, méritos y circunstancias que deban concurrir en los aspirantes.

Quienes accedan a un Cuerpo docente del Estado estarán obligados a mantenerse en activo durante un período mínimo de tres años consecutivos antes de pasar a la situación de excedencia voluntaria.

También se podrá acceder al Cuerpo de Profesores de Educación General Básica directamente, desde las Escuelas Universitarias correspondientes, sin necesidad de pruebas posteriores en los casos de expedientes sobresalientes a lo largo de todos los estudios.

En los demás casos, los aspirantes tendrán que demostrar su aptitud mediante las pruebas reglamentarias que se determinen, pero se tendrán en cuenta con carácter fundamental, los antecedentes académicos.

Tendrán también acceso a este Cuerpo los diplomáticos y licenciados universitarios que hubieran seguido los correspondientes cursos en los Institutos de Ciencias de la Educación y superen las pruebas establecidas.

d) Profesorado no estatal

Tal como ocurre con otros niveles educativos, el artículo 124 se refiere a las condiciones del profesorado no estatal que estará sujeto a todas aquellas normas de la ley y de las disposiciones que la desarrollan que le sean aplicables, especialmente aquellas que se refieren a la titulación mínima necesaria y a las normas laborales y estatutarias que reglamenten su relación de servicios en los centros

donde los presten, las cuales deberán guardar analogía con las reguladoras del profesorado estatal.

La habilitación para la enseñanza en los centros no estatales se obtendrá completando la titulación correspondiente con un curso seguido en los Institutos de Ciencias de la Educación.

III. BACHILLERATO UNIFICADO Y POLIVALENTE

3.1. *Principios que inspiran las enseñanzas de Bachillerato*

El nuevo sistema educativo que la Ley General de Educación plantea quiere dar respuesta a «las condiciones esenciales que ha de reunir la estructura de un sistema educativo eficaz», que en el ámbito del Bachillerato se refleja básicamente:

a) En posibilitar el acceso de la Educación Básica a las Enseñanzas Medias

El sistema existente a la entrada en vigor de la Ley General de Educación tenía un carácter selectivo y elitista, estableciendo en una edad prematura una separación clasista y socialmente desintegradora, anticipando la iniciación del Bachillerato a los diez años de edad por lo que era una necesidad la constitución de un «tronco común», hasta los catorce años, que facilitara el acceso al Bachillerato, a la vez que evitaba la prematura opción a que se veían obligados los alumnos que querían acceder a los estudios medios.

b) Adecuación al ciclo de evolución psicobiológica del alumno

Aunque «la educación se concibe como un proceso permanente a lo largo de la vida del hombre», el sistema educativo se centra fundamentalmente en las etapas de la niñez, adolescencia y juventud, por lo que en el caso del Bachillerato, que se desarrolla normalmente entre los catorce y los dieciséis años de edad, existe una adecuación a la capacidad madurativa del alumno al tener que ejercer la opción entre materias que le condicionarán otras opciones posteriores.

c) Interrelación entre los demás niveles educativos

En el sistema educativo se propugna un eje central del que forma parte básica el Bachillerato Unificado y Polivalente, suprimiéndose las barreras de acceso,

y posibilitando la interrelación con los estudios de Formación Profesional, pudiendo los alumnos reingresar en el referido tronco común.

d) Evaluación continuada y acción tutorial

La Ley General de Educación propugna un proceso de formación completa que se extiende a lo largo de la vida del hombre, entendiendo la evaluación como una parte integrante de la actividad educativa, debiendo realizarse por el equipo de profesores de una manera continuada a lo largo del curso escolar.

La evaluación se entiende, por tanto, como un medio para valorar y orientar adecuadamente al alumno.

Con la configuración que se hace de la evaluación continua, los alumnos que no alcancen la evaluación global positiva en todo o en parte de las materias que integran cada curso del Bachillerato podrán someterse a pruebas de suficiencia; superadas las mismas podrán pasar al curso siguiente, aun no habiendo superado una o dos materias del curso anterior.

En un primer momento se planteó que las pruebas de suficiencia podrían realizarse a lo largo del curso escolar, lo que motivó que por la Ley 30/1976, de 2 de agosto, se modificara el artículo 28 de la Ley General de Educación y se fijaran los meses de junio y septiembre para realizar las referidas pruebas de suficiencia.

Este nuevo enfoque de la evaluación de los alumnos lleva parejo la concepción de la acción tutorial de uno de los profesores sobre un grupo de alumnos a los que habrá de orientar en el proceso evaluador y mantener contactos con las respectivas familias.

3.2. *Los centros escolares de Bachillerato*

En los artículos 61 y 62 de la Ley General de Educación se definen los centros Estatales de Bachillerato como Institutos Nacionales de Bachillerato que responderán a una estructura básica, cualquiera que sean las enseñanzas y actividades técnico-profesionales que ofrezcan con carácter optativo, posibilitándose el establecimiento de conciertos con otros centros de enseñanza, así como con entidades públicas y privadas.

En estos mismos artículos se regula el nombramiento del Director que debería recaer en un catedrático numerario del centro. Asimismo se define el Claustro de Profesores y el Consejo Asesor.

En la regulación que se hace de los centros no estatales en el nivel de Bachillerato, como en el resto de los niveles, la apertura y funcionamiento se somete al principio de previa autorización, que se concederá siempre que los centros reúnan las condiciones mínimas que se establezcan con carácter general, singu-

larmente en cuanto a instalaciones, profesorado, sistemas de enseñanza, régimen económico y aceptación expresa de los principios enunciados en la ley.

Los centros no estatales de Bachillerato se clasifican:

- *Libres*: En los que el rendimiento educativo de los alumnos habrá de ser evaluado en centros estatales.
- *Habilitados*: La evaluación de los alumnos se hace por tribunales mixtos, integrados por profesores del propio centro y profesores estatales.
- *Homologados*: La evaluación de los alumnos se hace por el profesorado del propio centro.

La clasificación de los centros en alguna de estas categorías depende del número de alumnos, instalaciones y profesorado. En todo caso debían adscribirse a un centro público a los efectos de control y gestión administrativa.

3.3. *El profesorado de los centros de Bachillerato*

El artículo 102 de la Ley General de Educación, al establecer la titulación mínima del Profesorado en los diversos niveles educativos, exige el título de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto para los de Bachillerato, además de una formación pedagógica adecuada que, en el caso de los profesores de Bachillerato, la obtendrán mediante cursos intensivos en los Institutos de Ciencias de la Educación.

Para impartir docencia en los centros estatales de Bachillerato se configuran los Cuerpos de catedráticos numerarios de Bachillerato y profesores agregados, además de los profesores de Enseñanzas Especializadas.

En cuanto a las funciones asignadas se hace una diferenciación muy tajante entre catedráticos y profesores agregados. Así a los catedráticos numerarios de Bachillerato se les asignan, entre otras, las siguientes funciones:

- La tutoría de los alumnos para dirigir su aprendizaje y ayudarles a superar las dificultades que encuentren.
- La cooperación con los Servicios de Orientación Educativa y Vocacional.
- Organizar actividades extraescolares en beneficio de los alumnos, así como de extensión y promoción cultural en favor de los adultos.

Por el contrario, en relación con los profesores agregados de Bachillerato se dice en la Ley General de Educación que les incumbe la colaboración con los catedráticos respectivos en cumplimiento de las funciones que éstos tienen asignadas.

En cuanto al sistema de acceso se establece que el Cuerpo de catedráticos se nutrirá en un 50 por 100 mediante concurso de méritos entre profesores agregados del mismo nivel ingresados por concurso-oposición entre licenciados univer-

sitarios que hayan seguido los correspondientes cursos en los Institutos de Ciencias de la Educación.

La mitad de las plazas de catedráticos de Bachillerato que hayan de cubrirse mediante concurso-oposición se reservarán a profesores de Educación General Básica con diez años de docencia y título de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto.

Por lo que hace referencia al profesorado no estatal de este nivel educativo, en el artículo 124 de la Ley General de Educación se dice, que estará sujeto a todas aquellas normas que le sean aplicables, especialmente a aquellas que se refieran a la titulación mínima necesaria y a las normas laborales y estatutarias que reglamenten su relación de servicios en los centros donde los presten, las cuales deberán guardar analogía con las reguladoras del profesorado estatal. La habilitación para la enseñanza en los centros no estatales se obtendrá completando la titulación correspondiente con un curso seguido en los Institutos de Ciencias de la Educación.

En este mismo artículo se añade que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Educación y Ciencia, fijará la relación numérica alumnos/profesor en cada nivel y las plantillas del profesorado, según la clase de centro.

IV. FORMACIÓN PROFESIONAL

4.1. *La Formación Profesional en el nuevo sistema educativo*

La Ley General de Educación introduce un nuevo concepto de Formación Profesional, distinto y más amplio, del que se daba en la Ley de Formación Profesional Industrial de 1955, ya que en su artículo 40, se dice que la Formación Profesional tendrá por finalidad específica la capacitación de los alumnos para el ejercicio de la profesión elegida, además de continuar su formación integral. Deberá guardar, en su organización y rendimiento, estrecha relación con la estructura y previsiones de empleo.

En la Ley General de Educación la Formación Profesional no se considera nivel educativo propiamente dicha, sino un complemento de cada uno de los niveles y ciclos educativos. Esta misma idea se recoge en el preámbulo de la ley al asignársele a la Formación Profesional la misión de «completar» la educación general con una preparación profesional que capacite para la incorporación fecunda del individuo a la vida del trabajo.

Por primera vez en un texto legal de nuestro país, a la proclamación de los derechos educativos sigue la obligatoriedad y la gratuidad de la Educación General Básica y para quienes no prosigan sus estudios en niveles educativos superiores, recibirán, también obligatoria y gratuitamente, una Formación Profesional de primer grado.

De entre otros principios que se recogen en la Ley General de Educación destacamos:

- La Formación Profesional se orientará a preparar al alumno en las técnicas específicas de la profesión por él elegida y en las cuestiones de orden social, económico, empresarial y sindical que comúnmente se presenten en ella.
- Tendrá la duración necesaria para el dominio de la especialidad correspondiente.
- Se establece la colaboración con otros Ministerios, con colegios profesionales, organización sindical y con entidades públicas y privadas para elaborar los planes de estudios.
- Se mantiene la cuota de Formación Profesional, a satisfacer por las empresas, pudiéndose obtener reducciones de la misma parte de las empresas que colaboren con la enseñanza.
- Se flexibilizarán los planes de estudio, según las circunstancias de los centros, con el consiguiente estímulo para la iniciativa del profesorado.
- Se establece que las empresas exijan a sus trabajadores, al admitirles, la posesión de alguno de los grados de Formación Profesional, en las condiciones que se determine, a la vez que deben permitir a su personal en servicio acudir a los cursos de perfeccionamiento, habilitación y actualización que organicen los centros docentes.

4.2. Ordenación de la Formación Profesional

En la Ley General de Educación se plantea la siguiente estructura:

a) Formación Profesional de primer grado

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley General de Educación, los alumnos que al terminar la Educación General Básica no hayan obtenido el título de Graduado Escolar recibirán un Certificado de escolaridad que le habilitará para el ingreso en los centros de Formación Profesional de primer grado, pudiendo acceder también los alumnos que obtengan el Graduado Escolar.

Hay que señalar que en la redacción original del artículo 20, se produjo una omisión de la negación «no» que desvirtuaba el sentido del texto, siendo corregida por la Ley de 10 de mayo de 1974.

Una primera aproximación al contenido del referido artículo 20, nos hace pensar que el primer grado de Formación Profesional se configuró para aquellos alumnos menos preparados, únicos para quienes se establece obligatoria su enseñanza lo que, sin duda, le resta atractivos para los alumnos mejor dotados intelectualmente, quienes solamente la elegirán por condicionantes de carácter económico, al no ser gratuito el Bachillerato.

La Formación Profesional de primer grado tiene una duración de dos años, pudiendo reincorporarse a otros niveles académicos, previas las convalidaciones oportunas, una vez terminados los estudios.

b) Formación Profesional de segundo grado

Tienen acceso a este grado quienes posean el título de Bachiller y los que, habiendo concluido la Formación Profesional de primer grado, hayan cursado las enseñanzas complementarias correspondientes. Según se dispone en el artículo 40, esas enseñanzas complementarias pueden serle dispensadas a quienes demuestren la debida madurez profesional.

Con este planteamiento podrían darse dos clases de alumnos que acceden al segundo grado con diferente preparación general, si la madurez profesional se interpreta sólo como práctica y destreza en el oficio o como actividad.

Superado este grado, se puede acceder al Curso de Orientación Universitaria, por lo que los estudios de la Formación Profesional permiten el acceso a la Universidad, pero por un camino más largo y dificultoso que estudiando Bachillerato.

c) Formación Profesional de tercer grado

Tienen acceso a este grado los graduados universitarios del primer ciclo, que hayan cursado estudios en la Facultad o Escuela Técnica Superior, los graduados de Escuelas Universitarias y los procedentes de Formación Profesional de segundo grado que hayan seguido las enseñanzas complementarias.

En los artículos de la Ley General de Educación que hacen referencia al tercer grado de Formación Profesional, no se recoge principio alguno de gratuidad ni recibe ayudas de la cuota de Formación Profesional que aportan las empresas.

4.3. *Los centros de Formación Profesional*

En la Ley General de Educación la creación de centros se somete al principio de previa autorización, debiéndose cumplir una serie de requisitos. En lo que respecta a los Centros de Formación Profesional se clasifican en grados.

Nada se dice en la ley sobre la clasificación académica de los centros no estatales de Formación Profesional de primer grado. En cuanto a los de segundo grado, en el ámbito no estatal, se establecen las siguientes categorías:

- *Libres*: El rendimiento educativo de los alumnos será evaluado en centros estatales.

- *Habilitados*: El rendimiento educativo se evalúa en los propios centros, por tribunales mixtos integrados por profesores del propio centro y de centros estatales.
- *Homologados*: El rendimiento educativo será evaluado por el profesorado del propio centro.

Con el fin de adaptar los centros existentes a la nueva situación, en la disposición transitoria tercera de la ley se dice que los centros que, dentro del plazo que se establezca, no soliciten la clasificación quedarán temporalmente privados de sus derechos docentes.

Merece especial atención la problemática de los centros concertados, a que se hace referencia en los artículos 96 y 97 de la ley, relativos respectivamente a centros no estatales concertados y no concertados. Se hace una clara diferencia en cuanto al régimen de funcionamiento, ya que frente a la autonomía para establecer su régimen interno, selección del profesorado, admisión de alumnos, régimen disciplinario y régimen económico de los no concertados se establecen mayores controles para centros que acuerden conciertos con el Estado.

En el caso de los centros de Formación Profesional de primer grado se establecerán subvenciones, para los no estatales, en la misma cuantía que represente el coste de sostenimiento por alumno en la enseñanza de los centros estatales, más la cuota de amortización e intereses de las inversiones requeridas.

En cuanto a los órganos unipersonales y colegiados de los centros estatales se establece el nombramiento y funciones del Director, así como los diversos representantes de los Órganos Colegiados entre los que se incluyen representantes de las entidades o empresas públicas o privadas, de acuerdo con las normas de desarrollo.

También se regula la posibilidad de impartir enseñanzas de primero y segundo grado en las secciones que se establezcan en los centros de los niveles correspondientes de Educación General Básica o Bachillerato. Los centros de Formación Profesional de tercer grado, se sigue diciendo, formarán parte de la Universidad, de acuerdo con lo que se señale en los correspondientes estatutos.

4.4. *El profesorado de Formación Profesional*

a) Titulación mínima exigida

En el artículo 102, se establece la titulación mínima exigida para los diversos grados:

- Profesores de Formación Profesional de primer grado, título de Formación Profesional de segundo grado.
- Profesores de Formación Profesional de segundo grado, título de Diploma, Arquitecto Técnico o Ingeniero, según su especialidad.

- Profesores de Formación Profesional de tercer grado, título de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto y certificado de especialización.

Además se exige una formación pedagógica adecuada que en el caso de Formación Profesional se obtendrá mediante cursos intensivos dados en los Institutos de Ciencias de la Educación.

Podemos observar que a los profesores de Formación Profesional de primer grado, que imparten enseñanzas a alumnos que proceden de Educación General Básica, se les exige menos titulación que a los profesores de Educación Preescolar o de Educación Básica.

En el artículo 108, se establecen los diversos cuerpos de profesorado del Estado que, en el caso de Formación Profesional de primero y segundo grado lo integran el Cuerpo de catedráticos numerarios y el de profesores agregados.

b) Acceso a los Cuerpos de Profesorado

El ingreso en estos cuerpos se realizará por concurso-oposición, en el que podrán tomar parte, respectivamente, los titulados del segundo grado y los diplomados universitarios que hayan seguido los correspondientes cursos en los Institutos de Ciencias de la Educación y reúnan los demás requisitos que reglamentariamente se establezcan.

A pesar de lo que se dice en el artículo 121, de la Ley General de Educación, resulta paradójico que después de haber pasado casi veinte años de la promulgación de la Ley, se siguen convocando oposiciones a los cuerpos de profesores numerarios y maestros de taller, terminología que utilizaba la Ley de 20 de julio de 1955, de Formación Profesional Industrial.

c) Actividades que se le encomiendan

En el artículo 121, además de encomendar las funciones propias de las enseñanzas de primero y segundo grado, se le asignan otras actividades técnico-profesionales en los Centros de Bachillerato y en las Escuelas Universitarias.

También en este caso se produce un gran vacío legal en el desarrollo y puesta en práctica de las actividades a realizar en otros centros educativos que no son propiamente de Formación Profesional.

Entre las funciones que son propias del profesorado de Formación Profesional, se pueden señalar:

- La tutoría de los alumnos y actividades de recuperación.
- Cooperación con los Servicios de Orientación Educativa.

- La orientación del trabajo a las áreas educativas y de coordinación con los demás profesores.

V. EDUCACIÓN ESPECIAL

5.1. *Principios y fines*

Los artículos 49 al 53, de la Ley General de Educación, configuran la Educación Especial como una enseñanza que tiene como finalidad preparar, mediante el tratamiento educativo adecuado, a todos los deficientes e inadaptados para una incorporación a la vida social, tan plena como sea posible en cada caso, según sus condiciones y resultado del sistema educativo, y a un sistema de trabajo en todos los casos posibles que les permita servirse a sí mismos y sentirse útiles a la sociedad.

En el planteamiento que se hace de esta enseñanza, en función de los alumnos, se dice que se prestará una atención especial a los escolares superdotados para el debido desarrollo de sus aptitudes en beneficio de la sociedad y de sí mismos. Sobre estos alumnos, se sigue diciendo que su educación se desarrollará en los centros docentes ordinarios, pero se procurará que su programa de trabajo, utilizando métodos de enseñanza individualizada, les facilite, una vez alcanzados los niveles comunes, obtener el aprovechamiento que les permita mayores posibilidades intelectuales.

También se hace gran hincapié en la necesidad de establecer los medios para la localización y diagnóstico de los alumnos necesitados de Educación Especial. Para este fin se contará con los informes de los servicios médicos-escolares y de los servicios de orientación escolar y profesional, así como con los profesores de Educación Preescolar y Educación General Básica y de los Licenciados y Diplomados en Pedagogía Terapéutica.

Ya se apunta, en otros artículos de la Ley General de Educación, un principio de integración de unidades de Educación Especial en centros ordinarios, para los deficientes leves, cuando ello sea posible.

En relación a los alumnos superdotados, se dice que su educación se realizará en los centros ordinarios, procurando que sus programas de trabajo se basen en métodos de enseñanza individualizada para, una vez alcanzados los niveles comunes, obtener el provecho que les permitan sus mayores posibilidades intelectuales.

5.2. *Profesorado de Educación Especial*

En cuanto a las condiciones que debe reunir el profesorado que ha de regentar las unidades y centros de Educación Especial, no se dice demasiado en la Ley General de Educación, limitándose el artículo 50 a reseñar que se procurará la

formación del profesorado y personal necesario para conseguir los objetivos de la Educación Especial.

Además se añade que el Ministerio de Educación y Ciencia colaborará con los programas de otros Ministerios, Corporaciones, Asociaciones o particulares que persigan los fines de formación del profesorado en el ámbito de la Educación Especial.

En cuanto a la titulación mínima al profesorado de Educación Especial le es de aplicación el artículo 102, en relación con el artículo 124, en lo que afecta al profesorado de los centros no estatales.

VI. EDUCACIÓN PERMANENTE DE ADULTOS

Del análisis de los artículos que en la Ley General de Educación hacen referencia a la Educación permanente de Adultos se destacan:

6.1. *Centros de Educación permanente de Adultos*

El artículo 44.1 dice: «Mediante centros especialmente creados con este fin o a través de sectores o grupos específicos en los centros ordinarios, se ofrecerá la posibilidad:

«De seguir estudios equivalentes a la EGB, Bachillerato y Formación Profesional a quienes, por cualquier razón no pudieron cursarlos oportunamente.»

El artículo 91 establece:

«Los centros estatales que imparten exclusivamente las enseñanzas para adultos, a que se refiere el artículo 44, tendrán la estructura adecuada a su finalidad concreta en la forma que en cada caso se establezca por el Ministerio de Educación y Ciencia.»

6.2. *El profesorado de Educación permanente de Adultos*

En la Ley General de Educación no encontramos una referencia expresa al profesorado que impartirá estas enseñanzas. No obstante, el artículo 45.3 dice: «Incumbe también al Ministerio de Educación y Ciencia: establecer los planes y programas para la formación de educadores de adultos y convalidar los estudios de este género.»

Por otra parte, el artículo 44.1 dice: «que se ofrecerá la posibilidad de seguir estudios equivalentes a la EGB, Bachillerato y Formación Profesional a los que no pudieron cursarlos oportunamente.»

En consecuencia, entendemos que impartir estas enseñanzas corresponde al profesorado apto para ejercer la docencia en cada caso.

VII. ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

Con el fin de sistematizar el contenido de lo que se dice en la Ley General de Educación respecto a las enseñanzas universitarias, analizaremos los aspectos más significativos por separado.

7.1. *Curso de orientación universitaria*

La regulación del Curso de Orientación Universitaria se hace dentro de la Sección Cuarta, del Capítulo Segundo, de la Ley General de Educación de la que destacamos lo siguiente:

- La Educación Universitaria irá precedida de un curso de orientación.
- Este curso de orientación, constituye el acceso normal a la Educación Universitaria, teniendo por finalidad la profundización de los alumnos en las Ciencias Básicas, orientarles en la elección de las carreras y profesiones para los que demuestren mayores aptitudes o inclinaciones, y adiestrarles en la utilización de las técnicas de trabajo intelectual propias del nivel superior.
- Accederá al Curso de Orientación Universitaria quienes hayan tenido el título de Bachiller o superado la Formación Profesional de Segundo Grado.
- El desarrollo del curso comprenderá un plan de estudios con materias comunes y optativas, cursillos y seminarios breves sobre el panorama de las ciencias y profesiones y, por último, entrenamiento en la utilización de técnicas de trabajo intelectual.
- El curso de orientación será programado y supervisado por la Universidad y desarrollado en los Centros estatales de Bachillerato y en los no estatales homologados autorizados al efecto, de acuerdo con las normas que dice el Ministerio de Educación y Ciencia.

La superación del Curso de Orientación Universitaria de acceso a la Enseñanza Universitaria, todo ello con independencia de los criterios de valoración para el ingreso en las distintas Facultades y Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias, previa autorización del Ministerio de Educación y Ciencia.

7.2. *Centros de enseñanza universitaria*

De acuerdo con lo que se establece en la Ley General de Educación, la Educación Universitaria, en sus diversos ciclos y modalidades, se impartirá en los Departamentos, Escuelas y Colegios Universitarios.

Los Departamentos se definen como las unidades fundamentales de enseñanza e investigación en disciplinas afines que guarden entre sí relación científica. Cada departamento tendrá la responsabilidad de las correspondientes enseñan-

zas en toda la Universidad y en él estarán agrupados todos los docentes de la misma.

A los efectos administrativos, cada Departamento estará integrado en aquella Facultad o Escuela Técnica Superior en cuyo plan de estudios ocupen sus disciplinas un lugar preferente.

Las Facultades y Escuelas Técnicas Superiores son centros de ordenación de las enseñanzas conducentes a la colación de grados académicos de todos los ciclos de una determinada rama del saber, dividiéndose en orgánicas e inorgánicas, según les corresponda o no la función de administrar los Departamentos en ellas integrados.

Los Institutos Universitarios se definen como centros de investigación y de especialización que agrupan, a estos solos efectos, personal de uno o varios Departamentos universitarios y personal propio. Estos Institutos pueden estar orgánicamente integrados en una Facultad Universitaria, Escuela Técnica Superior o directamente en la Universidad.

En los Colegios Universitarios se impartirán las enseñanzas correspondientes al primer ciclo de la Educación Universitaria, bajo la dirección y con el mismo régimen de la Universidad a que pertenezcan.

Por último, se establece que las Escuelas Universitarias impartirán y coordinarán las enseñanzas en un solo ciclo, con una duración de tres años.

Una mención especial merecen los Institutos de Ciencias de la Educación que se integran en cada Universidad, encomendándoles la formación docente de los universitarios que se incorporen a la enseñanza en todos los niveles, del perfeccionamiento del profesorado en ejercicio y de aquellos que ocupen cargos directivos. Las actividades de estos Institutos, en materia de investigación educativa, serían coordinadas a través del Centro Nacional de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación.

7.3. Estudios universitarios

La educación cursada en Facultades y Escuelas Técnicas Superiores abarcará tres ciclos de enseñanza:

- Un primer ciclo dedicado al estudio de disciplinas básicas, con una duración de tres años.
- Un segundo ciclo de especialización concreta y preparación para la investigación y la docencia.
- Un tercer ciclo de especialización concreta y preparación para la investigación y la docencia.

En cuanto a la coordinación entre los ciclos hay que señalar lo que se dice en el artículo 39, de la Ley General de Educación, ya que los alumnos que hayan concluido los estudios del primer ciclo, seguido las enseñanzas de Formación

Profesional de tercer grado o hayan concluido los estudios correspondientes en una Escuela Universitaria, obtendrán el título de Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico, en la especialidad correspondiente, que habilitará para el ejercicio profesional, además de poder acceder a las enseñanzas del segundo ciclo, mediante los requisitos docentes que reglamentariamente se establezcan.

Quienes terminen los estudios del segundo ciclo tendrán derecho al título de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto, que habilitará para el ejercicio profesional y el acceso al tercer ciclo.

Por último, la superación del tercer ciclo, con la previa redacción y aprobación de una tesis, dará lugar al título de Doctor.

7.4. Gobierno de la Universidad

La Ley General de Educación mantiene casi la totalidad de los órganos de gobierno tradicionales en la Universidad española, confirmando la figura del Rector como primera autoridad académica.

No obstante, en los artículos 76 al 88 se introducen algunas modificaciones a la situación anterior, en particular respecto a la configuración de los órganos colegiados, a la vez que se crea la figura del Gerente.

El Patronato Universitario se define como el órgano de conexión entre la sociedad y la Universidad a través del cual ésta se hace partícipe de las necesidades y aspiraciones sociales y la sociedad colabora con la Universidad prestando el apoyo necesario para la realización de sus cometidos y planteándole sus propias exigencias.

La ley regula el Patronato Universitario con un número máximo de veinte miembros, que serán nombrados por el Ministerio de Educación y Ciencia de entre personalidades de diversos sectores, tales como Corporaciones locales del Distrito Universitario, Colegios Profesionales, Procuradores en Cortes de representación familiar, Organización Sindical, etc.

La organización y funciones del Patronato serán reguladas en los Estatutos de la Universidad, lo que fue objeto de una notable diversidad de matizaciones concretas.

Además se prevén los siguientes órganos colegiados:

a) En la Universidad

- Claustro: Supremo órgano corporativo de la Universidad, con competencias asesoras, en Pleno o por Comisiones, en cuantas cuestiones de índole académica le fueran encomendadas por el Rector.
- Junta de Gobierno.

b) En los centros de enseñanza

- Comisión de Patronato, integrada por no más de diez vocales.
- Claustro.
- Junta.
- Comisiones.

La composición y competencias de los anteriores órganos colegiados se establecerá en los respectivos Estatutos de la Universidad, se dice en la Ley General de Educación.

7.5. *Profesorado de la Universidad*

La Ley General de Educación establece en su artículo 108, los Cuerpos especiales que dependen del Ministerio de Educación y Ciencia que, en el caso de la Universidad, los integran:

- Los Cuerpos de catedráticos numerarios, profesores agregados, profesores adjuntos de Universidad, catedráticos y profesores agregados de escuelas universitarias y profesores ayudantes y otros profesores contratados.

El ingreso en los Cuerpos docentes universitarios se efectuará como profesor de disciplina o grupo de disciplinas determinadas. Su posterior adscripción a una plaza concreta por el Ministerio de Educación y Ciencia se hará previa selección por las respectivas Universidades, en función de los méritos de los solicitantes y de acuerdo con las normas reglamentarias que a tal efecto se dicten y de las establecidas en los Estatutos de aquéllas. En tanto no queden adscritos a una plaza quedarán en expectativa de destino, pudiendo ser adscritos provisionalmente a servicios docentes universitarios o de investigación.

Además en el artículo 114, de la Ley General de Educación se dispone que de cada disciplina o grupos de disciplinas existirá una plantilla superior al número de plazas existentes en el momento de fijarlas, al objeto de poder atender de un modo flexible a las necesidades de la enseñanza, cubrir las excedencias y demás situaciones legales, así como las licencias previstas para realizar viajes de estudios o estudios especiales, cada siete años.

En cuanto al profesorado contratado se hacen varias referencias en la Ley General de Educación, así en el artículo 119 se dice que los profesores ayudantes estarán vinculados con la Universidad mediante un contrato de dos años, renovable por una sola vez, por un período de igual duración. También se faculta a la Universidad para contratar, por tiempo limitado, profesores españoles o extranjeros en consideración a su prestigio y reconocidos méritos y demás circunstancias que en ellos concurren, para atender a campos de especialización restringida.

7.6. *La investigación universitaria*

Con independencia de la declaración contenida en el artículo 30, al definir la finalidad de la Educación Universitaria, en el sentido de que uno de los objetivos es el fomento del progreso cultural, desarrollar la investigación en todos los niveles con libre objetividad, y formar científicos y educadores, la Ley General de Educación va incluyendo la investigación en todos los elementos claves del edificio universitario.

En el artículo 31, se establece un tercer ciclo de especialización concreta y preparación para la investigación y la docencia.

Cuando en el artículo 64, se define el régimen de autonomía de las Universidades, se explicita que determinarán por sí mismas su régimen de docencia e investigación.

También en el artículo 66, cuando se describe el contenido mínimo de los Estatutos de la Universidad, se establece que éstos habrán de regular los criterios para la adopción y aplicación de los planes de estudio y de investigación.

Los Institutos Universitarios se definen como centros de investigación y de especialización que agrupa, a estos efectos, personal de uno o varios Departamentos universitarios y el personal propio.

Otras referencias sobre la investigación, su importancia y fomento se hacen en varios artículos de la Ley General de Educación y de forma expresa cuando se habla de las funciones del profesorado de la Universidad.

VIII. LA ADMINISTRACIÓN E INSPECCIÓN EDUCATIVA

8.1. *Administración educativa central*

En la Ley General de Educación no se desciende a detalles en materia de Organización de la Administración Educativa, dedicando el Capítulo Segundo, del Título Quinto, a marcar las líneas básicas de los órganos fundamentales en esta materia.

De las ideas que se desarrollan en el referido Capítulo, destacamos:

- Se reafirma las competencias del Departamento en todo el campo de la educación.
- Se presta gran atención a la política de unificación en la esfera provincial en torno a las Delegaciones.
- Se crea un Servicio único de Inspección Técnica.
- Se presta gran atención a las Fundaciones Docentes.
- Se da gran importancia a la función que desempeñarán el Consejo Nacio-

nal de Educación, la Junta Nacional de Universidades y la Inspección General de Servicios.

En cuanto a los criterios organizativos se dice que «el Ministerio de Educación y Ciencia adoptará las medidas necesarias a fin de conseguir la normalización, racionalización y mecanización de la actuación administrativa de las dependencias y organismos del Departamento».

Se añade que «el Ministerio y las demás autoridades superiores podrán desconcentrar o delegar las competencias que tengan atribuidas en otras autoridades del Departamento».

8.2. Administración educativa periférica

En el *Libro Blanco* se plantea una reforma global y profunda de la organización administrativa de la Educación, apuntando la necesidad de su profunda reestructuración a fin de poder asumir «las crecientes responsabilidades que se le asignan al sistema educativo dentro del concepto de la Educación Permanente y vincular más estrechamente la orientación y el rendimiento de las instituciones educativas con las necesidades sociales».

En consecuencia, se propugna una política de descentralización administrativa ya iniciada por el Ministerio, siendo el órgano clave de esta política descentralizadora la Delegación Provincial.

a) Principios generales de la Administración Educativa Periférica

De acuerdo con lo que se expresa en el *Libro Blanco*, en la Exposición de Motivos de la Ley General de Educación se reconoce la necesidad de una reorganización profunda de la Administración educativa y autoriza al Gobierno en su artículo 138 para que lleve a cabo la reestructuración de las dependencias y organismos del Ministerio a fin de que puedan servir en cada momento con la máxima eficacia a la nueva orientación de la política educativa y al planteamiento y programación de la educación.

La necesidad de la reorganización venía motivada, no sólo porque el incremento de la demanda social de educación no había sido seguido de un aumento paralelo de la organización gestora, sino porque ésta respondía a distintos tipos de enseñanza como sistemas independientes.

La Administración educativa aparecía fraccionada, sin delimitación clara de competencias y excesivamente centralizada, aun en aquellos sectores en que se había atribuido a los órganos periféricos.

Dadas estas características, era lógico que se pensase en una Administración educativa que se caracterizase por:

- unidad centralizada en la dirección;

- la funcionalidad y eficacia de la Administración;
- la coordinación de funciones;
- y la descentralización de funciones y tareas administrativas.

Estos principios son recogidos en el Decreto 147/1971, de 28 de enero, por el que se reorganiza el Ministerio de Educación y Ciencia y el Decreto 3855/1970, de 31 de diciembre, por el que se regulaba la organización de las Delegaciones Provinciales de Educación y Ciencia, Juntas Provinciales y Juntas de Distrito.

b) Regulación de las Delegaciones Provinciales

Las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia vienen reguladas en el artículo 141.1 de la Ley General de Educación cuyo texto dice:

«En cada provincia existirá una Delegación Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia, que asumirá la responsabilidad de la dirección, coordinación, programación y ejecución de la actividad administrativa del Departamento en aquella, a excepción de los centros de Educación Universitaria y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3.º del artículo 77.»

De una interpretación estricta de este texto puede deducirse que las Delegaciones Provinciales del Departamento, no sólo venían a dar respuesta a los problemas de reorganización, estimación y previsión global de necesidades sino que éstas constituían uno de los objetivos más claros de la Ley General de Educación, al concebirse como las instancias de descentralización de funciones a nivel provincial y, por tanto, como los órganos capaces de coordinar las acciones del Departamento en la provincia, analizando, promoviendo y llevando a efecto programas de inversiones y actividades educativas y culturales.

Con su unidad de dirección, representativa y gestora, las Delegaciones eran, pues, el marco de la Administración educativa de la provincia —con excepción de los centros de Educación Universitaria— y de participación de las instituciones, corporaciones y entidades, mediante la coordinación de sus actuaciones en armonía con el desarrollo general de la política educativa.

8.3. *La Inspección Técnica de Educación*

a) La función inspectora en la Ley General de Educación

La Ley General de Educación regula la función inspectora en los artículos 135, apartado d, 137, 142, 143 y 144. También se hace una referencia al papel de la inspección en el artículo 54, punto 3, cuando se dice que «el Ministerio de Educación y Ciencia, a través de la Inspección, y con el asesoramiento de los organismos competentes, vigilará el rendimiento educativo de los centros de ense-

ñanza» rendimiento que se valorará con arreglo a los indicadores que se especifican en el artículo 11.5.

La función inspectora se regula en la ley haciendo una clara diferenciación:

- La que se ejercerá en el ámbito de la función educativa por el Servicio de Inspección Técnica de Educación.
- La que se desarrollará por la Inspección General de Servicios sobre la organización y funcionamiento administrativo de todos los servicios, organismos y centros dependientes del Departamento.

El Servicio de Inspección Técnica de Educación estará constituido por especialistas de los diversos niveles de enseñanza, seleccionados entre los funcionarios de los Cuerpos docentes del Departamento.

Entre las funciones que se le asigna a este Servicio de Inspección se destacan:

- asesorar a los profesores de centros estatales y no estatales;
- evaluar el rendimiento educativo de los centros docentes y profesores de su zona respectiva o de la especialidad a su cargo en colaboración con los Institutos de Ciencias de la Educación;
- colaborar con los Servicios de Planeamiento en el estudio de las necesidades educativas y en la elaboración y actualización del mapa escolar de las zonas donde ejerza su función, así como ejecutar investigaciones concernientes a los problemas educativos de éstas.

b) Acceso al Servicio de Inspección Técnica

Los artículos 142 y 143 establecen que existirá un Servicio de Inspección Técnica de Educación, cuyos funcionarios constituirán un Cuerpo especial de la Administración civil integrado por especialistas de los distintos niveles de enseñanza.

La selección se hará por concurso, entre funcionarios de los Cuerpos docentes del Departamento, debiendo acreditar:

- tres años de práctica docente en un centro del nivel que concurren;
- titulación de licenciado universitario, ingeniero o arquitecto;
- haber seguido los cursos especiales correspondientes en el Instituto de Ciencias de la Educación.

Excepcionalmente podrán designarse inspectores extraordinarios a profesores de relevantes méritos docentes.

El Jefe del Servicio será designado libremente por el Ministerio de Educación y Ciencia.

8.4. *La Inspección General de Servicios*

En el análisis, evaluación y recomendaciones sobre la Administración educativa que se contiene en el *Libro Blanco*, se propugna un cambio sustancial en la organización, estructura de medios y procedimiento de actuación, con el fin de conseguir un mayor rendimiento de los recursos personales y económicos disponibles.

A pesar de ello, no se ofrece una instrumentación concreta de la función y el papel que le corresponde jugar a la Inspección General de Servicios cuya principal responsabilidad es, precisamente, inspeccionar la organización y el funcionamiento administrativo de todos los servicios y centros del Departamento de Educación.

El artículo 144 de la Ley General de Educación configura la Inspección General de Servicios dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia, ejerciendo sus funciones inspectoras sobre la organización y funcionamiento administrativo de todos los servicios, organismos y centros dependientes del Departamento, especialmente en lo que se refiere a personal, procedimiento, régimen económico, instalaciones y dotaciones.

IX. LA FINANCIACIÓN Y LOS PRESUPUESTOS DE LA REFORMA EDUCATIVA

9.1. *Objetivos que orientan la financiación de la reforma educativa*

De acuerdo con los principios básicos que sobre la nueva política educativa se formulan, en el documento «La Educación en España: Bases para una política educativa», en la Ley General de Educación y en las diversas manifestaciones de los dirigentes políticos de la época, los objetivos planteados que requerían un gran soporte económico son básicamente los siguientes:

- Dar la mayor efectividad posible al derecho a la educación, impulsando la igualdad de oportunidades para el acceso a la misma de todos los españoles. (Derecho a la educación.)
- Incrementar el rendimiento de todo el sistema educativo, de tal modo que responda adecuadamente a las necesidades presentes y a las futuras previsiones de la sociedad española, como factor fundamental del desarrollo económico. (Crecimiento económico.)

Estos dos grandes objetivos van a marcar la línea de actuación en materia de presupuestos de la política educativa a partir de la Ley General de Educación de la que, a su vez, se van a derivar otros objetivos más operativos. Así el de derecho a la educación se desdobra en:

- a) El derecho de todos los ciudadanos a una educación básica obligatoria y gratuita.
- b) Una acción de carácter compensatorio, en mayor o menor medida, de la desigual oportunidad de los ciudadanos ante los restantes niveles que integran el sistema educativo.

Estos dos últimos objetivos requieren un fuerte grado de interacción exigiendo para su consecución fuertes asignaciones de recursos. En la consecución de estos dos objetivos tiene que producirse un cierto equilibrio ya que toda discriminación en el nivel de educación básica, o en cualquier otro nivel, es fuente de desigualdades en las oportunidades de los alumnos en el siguiente. Así una escolarización obligatoria discriminante, por características socioeconómicas o de cualquier otro tipo, al producirse en los niveles inferiores del sistema y en edades críticas en la evolución del alumno, incapacitará a una gran parte de la población para beneficiarse de cualquier sistema de igualdad de oportunidades que se pueda ofrecer en los niveles posteriores.

En cuanto al segundo de los objetivos básicos se pretende adecuar la orientación y el rendimiento del sistema educativo español a las conveniencias del crecimiento económico, es decir, se considera a la educación como factor fundamental del desarrollo económico.

El cumplimiento de este segundo gran objetivo exige un conocimiento de la estructura ocupacional del país y sus perspectivas ya que empleo y educación son un binomio inseparable.

9.2. *Incorporación de los objetivos de política educativa a la Ley General de Educación*

- a) El derecho a la educación

El objetivo básico del «derecho a la educación» se incorpora en la Ley General de Educación en el artículo segundo en el que se dice:

«1. Todos los españoles, de conformidad con lo establecido en la declaración novena de la Ley de Principios de Movimiento Nacional y el artículo quinto del Fuero de los Españoles, tienen derecho a recibir y el Estado el deber de proporcionar una educación general y una formación profesional que, de acuerdo con los fines establecidos en el artículo primero, les capacite para el desempeño de una tarea útil para la sociedad y para sí mismos.

2. la Educación General Básica, será obligatoria y gratuita para todos los españoles. Quienes no prosigan sus estudios en niveles educativos superiores, recibirán también obligatoria y gratuitamente, una Formación Profesional de primer grado.

Una vez conseguidos los fines a que se refiere el párrafo anterior, el Gobierno extenderá al Bachillerato la gratuidad de la enseñanza.

3. Para hacer posible el ejercicio del derecho de los españoles a la educación en los niveles posteriores al obligatorio, el Estado dará plena efectividad al principio de igualdad de oportunidades, en función de la capacidad intelectual, la aptitud y el aprovechamiento personal, mediante la concesión de ayudas, subvenciones o préstamos necesarios a los alumnos que carezcan de los indispensables medios económicos.»

b) El crecimiento económico

Con este objetivo básico fundamental se pretende adecuar la orientación y el rendimiento del sistema educativo español a las exigencias de crecimiento económico, ya que la inversión en educación se considera un factor fundamental en el crecimiento económico.

Esta idea se ve reflejada en el artículo primero de la ley, en el que se dice que son fines de la educación en todos sus niveles y modalidades:

«— La formación humana integral, el desarrollo económico de la personalidad y la preparación para el ejercicio responsable de la libertad inspirados en el concepto cristiano de la vida y en la tradición y cultura patrias; la integración y promoción social, y el fomento del espíritu de convivencia; todo ello de conformidad con lo establecido en los principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales del Reino.

— La adquisición de hábitos de estudio y trabajo y la capacitación para el ejercicio de actividades profesionales que permitan impulsar y acrecentar el desarrollo social, cultural, científico y económico del país.»

En numerosos artículos de la Ley General de Educación se hace referencia a la preparación y formación de los individuos para el trabajo y como medio de acrecentar el desarrollo económico del país.

Desde un planteamiento operativo, en la Ley General de Educación se incluyen siete Disposiciones Adicionales reguladoras en su mayoría de los plazos, cuantías y criterios prioritarios para llevar a cabo la reforma educativa desde la perspectiva presupuestaria.

9.3. *Participación del Estado en la financiación de la Educación*

La intervención del Estado en materia educativa, justificada como necesaria para garantizar el cumplimiento de los fines sociales de la enseñanza, puede adoptar pluralidad de formas, que no siempre se implican entre sí.

Una vía es la acción reguladora del Estado estableciendo condiciones, contenidos, estructuras y características de la enseñanza.

Una segunda vía de la intervención del Estado en materia educativa se centra en la participación en la financiación del coste del proceso educativo, con alguna de las siguientes modalidades:

- Subvenciones a los centros privados.
- Ayudas y préstamos a los alumnos.
- Exenciones fiscales.

a) Subvenciones a los centros privados

En el apartado 4, del artículo 94, de la Ley General de Educación se establece que los centros no estatales serán subvencionados por el Estado en la misma cuantía que representa el coste de sostenimiento por alumno en la enseñanza estatal, más la cuota de amortización e interés de la inversión requerida, en los centros de Educación General Básica y de Formación Profesional de primer grado.

En el artículo 96, se sigue diciendo, en relación a las subvenciones a los centros no estatales, que éstos podrán acordar con el Estado conciertos singulares en los cuales se establecerán los derechos y obligaciones recíprocas en cuanto régimen económico.

Vemos, por tanto, que esta modalidad de financiación queda incorporada en la parte dispositiva de la Ley General de Educación.

b) Ayudas y préstamos a los alumnos

Igualmente se incorpora a la parte dispositiva de la Ley General de Educación como derecho de los alumnos el «recibir ayudas precisas para evitar cualquier discriminación basada en simples consideraciones económicas».

También se incorpora como derecho la concesión de préstamos y otros medios análogos para el acceso y permanencia del alumno a los distintos niveles de estudio, ciclos y modalidades.

c) Exenciones fiscales

Con independencia del reconocimiento expreso de exenciones tributarias absolutas que se hace para la Universidad en el artículo 65, de la Ley General de Educación, en su artículo 7, se reconoce a los centros no estatales, que establezcan conciertos con el Estado, exenciones y modificaciones fiscales que se fijen oportunamente, a la vez que sus alumnos estarán exentos del abono de la matrícula y tasas oficiales.

9.4. *La financiación del sistema educativo en la Ley General de Educación*

Con el fin de darle coherencia a las múltiples referencias, directas o indirectas, que en relación a la financiación de la reforma educativa se hacen a lo largo de la Ley General de Educación, reflejaremos aquellos artículos y disposiciones adicionales más significativas de acuerdo con el siguiente esquema:

- Definición de los recursos.
- Planificación y Programación de la reforma.

a) Definición de los recursos

En el preámbulo de la Ley General de Educación se dice:

«Cuestión esencial para determinar las posibilidades y plazo, durante el cual podrá llevarse a cabo la implantación de la presente ley, ha sido la determinación de su coste financiero, el cual se ha distribuido en anualidades, de conformidad con las sucesivas etapas de aplicación de la misma. Dadas las características especiales que concurren en el sector educativo, se ha considerado necesario, aunque sea con carácter indicativo, que dichas anualidades puedan incorporarse a los Presupuestos Generales del Estado, dentro del límite que se marque para alcanzar los objetivos de la política presupuestaria.»

En el artículo segundo se dice que para la consecución de los objetivos que se determinan en la Ley, se arbitran en la misma los créditos necesarios, incluso los expresados en las disposiciones adicionales, y se obtendrán los recursos precisos para su financiación.

En cuanto a las tasas académicas en los niveles no gratuitos de los centros estatales se establece que su importe no excederá de los costes reales por puesto escolar, debiendo fijarse su importe por el Gobierno.

Los precios que por todos los conceptos exijan a sus alumnos los centros no concertados, requerirán la aprobación del Ministerio de Educación y Ciencia.

En cuanto a los recursos propios de la Universidad, en el artículo 65, se enumeran los siguientes:

- Las tasas académicas y los ingresos obtenidos por prestación de servicios propios de sus actividades a entidades públicas o privadas, empresas o particulares con los que se pudieran celebrar acuerdos al respecto.
- Las subvenciones que se consignent en los presupuestos del Estado, organismos autónomos, corporaciones locales u otras corporaciones públicas.
- Las donaciones de todo orden que puedan recibir de personas físicas o jurídicas cualesquiera.

- El producto de la venta de bienes propios y las compensaciones originadas por enajenación de activos fijos.
- Los ingresos procedentes de las operaciones de crédito que realicen para el cumplimiento de sus fines.
- Las rentas y cualquier otro ingreso de carácter periódico o no y de naturaleza patrimonial.

Además, se añade que la actividad económica y financiera de cada Universidad se acomodará a un presupuesto de carácter anual, que deberá estar coordinado con los presupuestos generales del Estado. El presupuesto de cada Universidad será elaborado por ella y elevado al Ministerio de Educación y Ciencia, el cual, con su informe lo remitirá al de Hacienda para que éste lo someta a la aprobación del Gobierno.

Otro recurso, aunque indirecto, que se contempla en el artículo 98, es el sostenimiento de centros de Educación Preescolar por parte de las empresas y entidades que empleen el trabajo a cualquier nivel, en el número mínimo que el Gobierno señale.

En la Disposición Adicional cuarta se dice:

«Continuará en vigor la cuota de Formación Profesional, que será dedicada a la Formación Profesional de primero y segundo grado.

Las empresas privadas que sostengan a su costa, individual o mancomunadamente, en Escuelas propias o en otros centros docentes, la Formación Profesional metódica y gratuita de su personal, o de otra manera contribuyan a su capacitación, especialización o perfeccionamiento técnico, en forma aprobada por el Ministerio de Educación y Ciencia, se podrán beneficiar durante el período de tiempo que en cada caso se determine, de reducciones que llegarán hasta el 75 por 100, si se trata de escuelas exclusivamente propias y hasta el 30 por 100 en los otros casos, de la cuota total que en tal concepto les corresponda sufragar.»

b) Planificación y programación de la reforma

Dentro del Título quinto de la Ley General de Educación, dedicado a la Administración educativa, se dedican los artículos 132 a 134 al planeamiento y programación de la reforma, destacándose las siguientes orientaciones:

- Se atenderá, en primer lugar, a la implantación de la Educación General Básica obligatoria y gratuita en todo el territorio nacional mediante planes regionales o comarcales que establezcan igualdad de oportunidades en todos los aspectos en las zonas rurales y urbanas.
- La implantación del Bachillerato se hará en concordancia estrecha con el desarrollo de la Educación General Básica.

- La creación de nuevos centros de Bachillerato se hará con la demanda de la población.
- En el caso de creación de centros de Educación Universitaria se les dará prioridad a los que su creación suponga la descongestión de los actuales.
- Para la creación de centros de Formación Profesional se tendrá en cuenta la población escolar y las características sociales y económicas de la región.

La programación de nuevos puestos escolares en los distintos niveles y modalidades del sistema educativo y su distribución regional, se hará en los sucesivos Planes de Desarrollo Económico y Social, a la vez que se consignarán las cifras de inversión que requerirán las necesidades establecidas en la propia ley.

En las disposiciones finales, transitoria y adicionales, se recogen las medidas a adoptar en cada caso para una racional puesta en práctica de las innovaciones que se propugnan en la Ley General de Educación, todas ellas presididas por el plazo de diez años que la propia ley se da asimismo para su total implantación.

Del contenido de las referidas disposiciones destacamos las que tienen incidencia en los presupuestos de financiación de la educación:

- Por la Adicional Primera se conceden créditos extraordinarios y suplementarios para gastos corrientes aplicados al Ministerio de Educación y Ciencia en el ejercicio 1970 y se ordena el incremento de créditos presupuestarios, por más de siete mil millones de pesetas, para el año 1971.

- También se autoriza al Gobierno para que en los ejercicios 1970-1971, a iniciativa del Ministerio de Educación y Ciencia, y a propuesta del de Hacienda, se puedan realizar transferencias de crédito entre los aplicados al gasto de ese Departamento Ministerial.

- En la Disposición Adicional Segunda se dice que el Estado aportará, con carácter preferente, los medios económicos para la progresiva y total ejecución de la ley, estableciéndose una tabla indicativa de las cantidades a presupuestar hasta el año 1981, inclusive.

9.5. Previsiones presupuestarias

En la ya mencionada Disposición Adicional Segunda se dice que «los presupuestos de los diez años siguientes darán carácter prioritario a los gastos corrientes del Ministerio de Educación y Ciencia, señalándose como cifras indicativas las siguientes:

Años	Cifras absolutas en millones de pesetas
1972	40.625
1973	46.914
1974	54.254
1975	61.060
1976	67.690
1977	71.928
1978	76.156
1979	82.082
1980	88.021
1981	93.520

Además, se añade que el Gobierno atenderá preferentemente a la Educación General Básica y Formación Profesional de primer grado para cubrir los puestos escolares gratuitos en los centros estatales.

En la Disposición Adicional Tercera se señala que en los futuros planes de desarrollo se consignarán las cifras de inversión que requieran las necesidades establecidas en la ley.

X. LOGROS MÁS SIGNIFICATIVOS DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

El contenido de la Ley General de Educación que hemos analizado y sus principios inspiradores, en muchas ocasiones, han chocado con la realidad que tratan de informar, así como con los condicionantes financieros y políticos, lo que ha dificultado su desarrollo en el tiempo que la propia ley se marcaba para su cumplimiento.

No obstante, son muchos los logros de la Ley General de Educación, entre los que se pueden señalar:

- La generalización para toda la población de la Educación General Básica hasta los catorce años, acabando con la discriminación existente con anterioridad a la promulgación de la ley.
- La implantación de un Bachillerato Unificado y Polivalente en el que se impartirían materias de orden teórico junto con otras de carácter práctico y profesional, aunque hay que señalar que los planes de estudios establecidos no siempre han respondido a esta idea que se recoge en la ley.
- La Formación Profesional se considera una enseñanza vinculada e integrada en el sistema educativo, a la que se accede desde los niveles de enseñanza a los que siempre se puede volver.

- Uno de los grandes aciertos de la Ley General de Educación fue la consideración de la educación como un sistema global, articulado en un sistema único en el que se relacionan todos los mecanismos del sistema.
- Por último, cabe decir, que otra gran aportación de la Ley General de Educación fue el reconocimiento de la función del Estado en la actividad educativa, tal como se expresa en su preámbulo, reconociéndose a la educación la consideración de servicio público fundamental, a todos los efectos, en el artículo tres, estableciéndose en otros artículos las competencias del Gobierno en materia de educación.

I N F O R M E S Y B I B L I O G R A F Í A

BIBLIOGRAFÍA SOBRE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

M.ª INÉS CHAMORRO FERNÁNDEZ (*)

La presente bibliografía se basa fundamentalmente en la información que suministran las revistas españolas y los libros que forman el fondo del CIDE. Abarca en el tiempo el período comprendido entre los años anteriores a 1970 y los posteriores a esta fecha, es decir, hasta la aparición de las «alternativas de la enseñanza» con toda la polémica que generó y que he tratado de reflejar.

A lo largo de la bibliografía se hace un recorrido de los acontecimientos más destacados y las publicaciones que reflejan la realidad del país en este período.

En la década de los sesenta los cambios habidos en la estructura económica social del país exigían una educación acorde con el desarrollo industrial, pues era evidente la inadecuación del sistema educativo español. Me ha parecido oportuno incluir una publicación que escapa los límites cronológicos fijados —*La educación y el desarrollo económico social*— de 1962, pues aunque es anterior al período señalado se hace un planeamiento integral de la educación y se plantean los objetivos de la política educativa española para 1970.

— 1968 se inicia con una profunda reforma plasmada en *El Libro Blanco*, que pone de manifiesto la carencia del sistema educativo asequible a toda la población y la incapacidad de satisfacer las necesidades de la misma, es decir, se pone de relieve la falta de adecuación de la enseñanza tradicional, y se sientan las bases de la futura ley de educación que cristalizará en 1970 con la Ley General de Educación.

La LGE trató de corregir la situación; planteó una remodelación del sistema, pretendió dar una solución global adaptando las necesidades de una sociedad desarrollada llevando a cabo una eventual democratización de las instituciones educativas, planteando la situación y fijando las directrices para un cambio que se decía total.

(*) Asesora Técnica de Documentación del CIDE.

- 1971. En esta fecha se producen transformaciones de importancia: creación de la EGB, unificación de la Enseñanza Primaria, implantación del COU, estatuto de autonomía de Universidades, *numerus clausus* y pruebas de selectividad, etc. Pero la política de este período no resulta coherente, y el proyecto de reforma no será viable; era un momento de crisis y transición. Este fracaso se reflejó en las contradicciones internas del capital español y su representación política. Surgen movimientos reivindicativos y estudiantiles y la LGE es rechazada por sectores de la población.

- 1972. Tienen lugar fenómenos de signo diferente que introducen nuevos factores en el debate, cada vez más agudo, sobre la enseñanza: suspensión del estatuto de autonomía de Universidades, movimientos de profesionales de la enseñanza que critican la reforma, etc.

- 1974. Se abre una nueva etapa de LGE y se reinicia el proceso de reforma. Es un período de afianzamiento democrático, que tras la desaparición del antiguo régimen culmina con la proclamación de la Constitución 27-XII-1978.

- 1975. Es una fecha clave, es un período de lucha por una educación alternativa protagonizada por los propios interesados: los trabajadores de la enseñanza. Ante la alternativa aprobada por el Colegio de Licenciados se produjo un importante debate y polémica sobre la enseñanza del país que se tradujo en abundante bibliografía, como se ve en el apartado *Alternativa*. Surgen *Una alternativa para la enseñanza del país valenciano*, *Anteproyecto y declaración de la X escola d'estiu*, etc. El protagonismo en la polémica contra la alternativa la llevaron los sectores empresariales (la FERE) y organizaciones ligadas a la Iglesia (Conferencia Episcopal y su Comisión de Enseñanza).

En el marco de este proceso se llevó a cabo la evaluación de la aplicación de LGE, evaluación que fue recogida en un amplio estudio cuya referencia se incluye en la presente bibliografía.

Toda la información que suministro está prácticamente disponible en el Servicio de Documentación y Biblioteca del CIDE, de cuyos fondos he transcrito las fichas bibliográficas, pues éste ha sido siempre el criterio seguido a la hora de confeccionar las bibliografías publicadas anteriormente, que aunque no pretenden ser exhaustivas sí pueden estar accesibles para su consulta por el público interesado en el tema.

He ordenado las fichas bibliográficas por grandes bloques de materias, analíticas de revistas y monografías. Junto a la descripción bibliográfica he incluido al final del asiento la signatura topográfica para facilitar la localización. Las obras que carecen de signatura no se encuentran en los fondos del CIDE, pero me ha parecido oportuno incluirlas dado su interés para el conocimiento de la política educativa del período.

0. OBRAS DE REFERENCIA

BIBLIOGRAFÍA sobre educación (general y por países). Gabinete de Documentación, Biblioteca y Archivos del MEC.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1970).— n.º 209.— p. 87-100.

R-638

BIBLIOGRAFÍA sobre la enseñanza de las distintas materias. Gabinete de Documentación, Biblioteca y Archivos del MEC.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1971).— p. 37-55.— Separata de la Revista de Educación.

R-638

BIBLIOGRAFÍA sobre la enseñanza de las distintas materias (segunda parte). Gabinete de Documentación, Biblioteca y Archivos del MEC.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1971).— n.º 207-208.— p. 94-111.

R-638

ESPAÑA. Leyes, Decretos, etc.

Colección legislativa de Educación y Ciencia. Ministerio de Educación y Ciencia, Secretaría General Técnica. Madrid, 1972.

Contiene: años 1944-1945 (2 ej.), 1951, 1952, 1953, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1963, 1964, 1965, 1966, 1967, 1968, 1969, 1970, 1971, 1972.

Años: 1954, 1955.

Índices: 1961, 1970.

4772

GUÍA-Anuario de Centros de Enseñanza media de la Iglesia 1968. Madrid: Enseñanzas Medias de la Iglesia, Servicio de Estadística, 1968.— 188 p., 2 h.

28884

GUÍA-Anuario de Centros de Enseñanza primaria de la Iglesia 1971. Educación Preescolar, Educación General Básica y Educación Primaria.— Madrid: Enseñanzas Medias de la Iglesia, Servicio de Estadísticas, 1971.— 321 p.

34351

I. ORGANIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA

ALVIRA, Tomás.

El curso de orientación universitaria.

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1970).— n.º 7.— p. 19-29.

R. 373

ARCO, Eduardo del.

Los problemas de la enseñanza media vistos por el nuevo Director General.

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1967).— n.º 183-184.— p. 1943-1050.

R-281

ARROYO SIMÓN, Millán.

La nueva Universidad.

En: *Razón y Fe*.- Madrid.- (1970).- n.º 869.- p. 595-612.

R-372

ASÍS GARROTE.

La enseñanza media y profesional en la reforma del sistema educativo.

En: *Enseñanza Media*.- Madrid.- (1968).- n.º 195-196.- p. 2005-2017.

R.-281

BAS, José María.

La EGB tras un cuatrienio de reforma, evolución de algunos indicadores.

En: *Cuadernos de Pedagogía*.- Barcelona.- (1976).- n.º 13.- p. 6-7.

R-665

BERNARD MAINARD, Juan Antonio.

Pasado, presente y futuro de la autonomía universitaria española.

En: *Bordón*.- Madrid.- 26 (1974).- n.º 202.- p. 127-156.

R-290

BOZAL FERNÁNDEZ, Valeriano.

Debate y polémica de la escuela católica.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*- Madrid.-

(1977).- Diciembre.- p. 4-7.

R-657

BREVE estudio de la educación preescolar en España. Seminario de Pedagogía del Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid.

En: *Cuadernos de Pedagogía*.- Barcelona.- (1975).- n.º 2.- p. 26-29.

R-665

BUCETA FACORRO, Luis.

La nueva estructura educativa.

En: *Revista de Educación*.- Madrid.- 76 (1971).- n.º 214.- p. 64-70.

R-638

BUP a la vuelta de la esquina.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*- Madrid.-

(1974).- Diciembre.- p. 11-51.

R-567

CARRASCAL ESPINO, A.

Los objetivos específicos: didáctica de la EGB.

En: *El Maestro Católico*.- Madrid.- (1971).- n.º 191.- p. 118-119.

R-443

CASTILLO, J. L.

Tronco común y ciclo único.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1976).— Mayor.— p. 4.

R-657

Los CENTROS de enseñanza no estatal. ¿Concesionarios de un servicio público?: [Dictamen del profesor García de Enterría].

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1972).— n.º 25.— p. 33-40.

R-373

DÍEZ HOCHLEITNER, Ricardo.

Conferencia sobre la Universidad.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1970).— n.º 207-208.— p. 60-64.

R-638

DÍEZ HOCHLEITNER, Ricardo.

Relaciones entre el sistema educativo y la Administración Pública.— Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1971.— 15 p. (Separata de la Revista de Educación).

398/13

DOCUMENTOS sobre el COU.

En: *Revista de Ciencias de la Educación*.— Madrid.— (1973).— n.º 74-75.— p. 409-526.

R-450

DOCUMENTOS sobre preescolar.

En: *Revista de Ciencias de la Educación*.— Madrid.— (1974).— n.º 79.— p. 449-501.

R-450

La EGB en España. Col. lectiu d'educació.

En: *La enseñanza en España*. V. Bozal (et al.).— Madrid: Alberto Corazón ed., 1975.—p. 89-223.

12951, 13194

La EDUCACIÓN General Básica.

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1970).— n.º 8.— p. 19-24.

R-373

EDUCACIÓN General Básica: Nueva orientación.— Madrid: Servicio de Publicaciones del MEC, 1970.

La EDUCACIÓN General Básica: un replanteamiento de objetivos.

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1972).— n.º 19.— p. 21-26.

R-373

EDUCACIÓN preescolar.

En: *Revista de Ciencias de la Educación*.— Madrid.— 20 (1974).— n.º 79.— p. 283-501.

N.º monográfico

R-450

La EDUCACIÓN preescolar en España.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1975).— Enero.— p. 5-9.

R-657

ELESPE, Santos.

Enseñanzas Medias

En: *Razón y Fe*.— Madrid.— (1968).— n.º 844.— p. 475-598.

R-372

ENSEÑANZA básica y media en España.

En: *Cuadernos para el diálogo*.— Madrid.— 34 (1973).— n.º ext.— 86 p.

N.º monográfico

R-103

La ENSEÑANZA católica en España.

En: *Educadores*.— Madrid.— (1968).— n.º 50.— p. 935-959.

R-428

ENSEÑANZA privada.

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1970).— n.º 7.— p. 5-9.

R-373

ESCOLANO, Agustín.

El problema de la enseñanza media elemental y obligatoria y sus implicaciones de ordenación.

En: *Educadores*.— Madrid.— (1969).— n.º 51.— p. 11-13.

R-428

ESPAÑA. Leyes, Decretos, etc.

Decreto-Ley 5/1968, de 6 de junio: medidas urgentes de reestructuración universitaria.

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1968).— n.º 191.— p. 970-972.

R-281

ESPAÑA. Leyes, Decretos, etc.

Enseñanza Media. Disposiciones fundamentales. Madrid: Ministerio de Educación Nacional, Sección de Publicaciones, 1959.— 114 p., 1 h.

(Cuadernos de Legislación)

1185, 18518

ESPAÑA. Leyes, Decretos, etc.

Ley de reordenación de las enseñanzas técnicas (texto refundido).

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1968).— n.º 191.— p. 1204-1215.

R-281

ESPAÑA. Leyes, Decretos, etc.

Ley 16/1967, de 8 de abril sobre unificación del primer ciclo de la Enseñanza Media («BOE» 11 de abril).

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1967).— n.º 179.— p. 1220-1223.

R-218

ESPAÑA. Ministerio de Educación Nacional.

Enseñanzas Profesionales. Madrid, 1958.— 32 p. con grab.

C/185/22

ESPAÑA. Ministerio de Educación Nacional.

Enseñanzas Profesionales. Madrid, 1961.— 53 p. con grab.

C/185/23

ESPAÑA. Ministerio de Educación Nacional. Dirección General de Enseñanza Media.

Enseñanza Media. Ley de Ordenación. Plan de Estudios. Cuestionarios. Madrid, 1954.— 209 p.

1886

ESPAÑA. Ministerio de Educación Nacional. Secretaría General Técnica.

Enseñanza Media. Curso preuniversitario. Decreto de 13 de septiembre de 1957 de Ordenación del curso preuniversitario. Orden de 17 de septiembre de 1957 desarrollando el Decreto de 13 de septiembre de 1957 sobre el curso preuniversitario.

Orden de 30 de septiembre de 1957 sobre los cuestionarios y las indicaciones metodológicas y bibliográficas para el curso preuniversitario. Madrid, 1957.— 30 p.

C/185/14

ESPAÑA. Ministerio de Educación Nacional. Secretaría General Técnica.

Enseñanza Media. Disposiciones fundamentales. Madrid, 1959.— 114 p.— 1. h. (Cuadernos de Legislación 2).

1885

ESPAÑA. Ministerio de Educación Nacional. Secretaría General Técnica.

Enseñanza Universitaria. Madrid, 1965.— 362 p. (Cuadernos de Legislación n.º 14).

1892

ESPAÑA. Ministerio de Educación Nacional. Secretaría General Técnica.

España. El movimiento educativo durante el año escolar 1959-1960. Madrid, 1960.

C/828/10

ESPAÑA. Ministerio de Educación Nacional. Secretaría General Técnica.
España. El movimiento educativo durante el año escolar 1964-1965. Madrid, 1965.-
13 p.
C/858/13

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.
Curso de orientación universitaria. Decreto 3514/1974 de 20 de diciembre.
En: *Didascalía*.- Madrid.- (1975).- n.º 54.- p. 65-67.
R-373

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.
Decreto 2480/1970, de 22 de agosto, sobre ordenación del curso en el año
1970-1971.
En: *Didascalía*.- Madrid.- (1970).- n.º 7.- p. 47-48.
R-373

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.
Decreto 995/1974, de 14 de marzo, sobre Ordenación de la Formación Profesio-
nal. En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Lic. en Fil. y Let.*- Madrid.-
(1975).- Mayo.- p. 29-32.
R-657

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.
Decreto sobre calendario para aplicación de la reforma educativa.
En: *Didascalía*.- Madrid.- (1970).- n.º 7.- p. 45-57.
R-373.

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.
Orden de 30 de septiembre de 1970 por la que se dictan normas para la implan-
tación con carácter experimental del Curso de Orientación Universitaria para el
año académico 1970-1971.
En: *Didascalía*.- Madrid.- (1970).- n.º 7.- p. 53-54.
R-373

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.
Orden de 23 de octubre de 1970 por la que se regula el horario escolar en los
Centros de Enseñanza Media y se dan normas al profesorado de los Centros Ofi-
ciales.
En: *Didascalía*.- Madrid.- (1970).- n.º 7.- p. 74-78.
R-373

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.
Orden sobre promoción de curso en la Educación General Básica y obtención
del título de graduado escolar.
En: *Surgam*.- Madrid.- (1975).- n.º 317-318.- p. 65-67.
R-913

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. Delegación Provincial de Barcelona. *Estudios y proyectos de organización realizados por la Delegación Provincial de Barcelona*. Barcelona, 1970.- 40 h.- Multicopia.
C/258/19

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General Técnica. *Enseñanza Media. Legislación sobre alumnos*. Segunda Edición. Madrid, 1968.- 2 vols. (Cuadernos de Legislación n.º 6)
1760

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General Técnica. *España. El movimiento educativo durante el año escolar 1965-1966*. Madrid, 1966.- 37 p.
C/808/14

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General Técnica. *España. El movimiento educativo durante el año escolar 1966-1967. Informe a la XXX Conferencia Internacional de Educación UNESCO BIE, Ginebra, julio de 1967*. Madrid, 1967.- 102 p. 3 h. pleg.- Tela verde.- Texto en francés, inglés y español.
3373/10, 2225

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General Técnica. *España. El movimiento educativo durante el año escolar 1967-1968*. Madrid: Ministerio de Educación, 1968.- 29 p.
Informe a la XXI Conferencia Internacional de Educación. UNESCO, 1968.
GD 37

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General Técnica. *La nueva estructura del sistema educativo*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 1972.
GD 37

FERNÁNDEZ DE PEDRO, Simeón.
Apuntes para una historia de la formación profesional en España. Simeón Fernández de Pedro, A. González de la Fuente.
En: *Revista de Educación*.- Madrid.- (1975).- n.º 239.- p. 81-87.
R-638

G. GUERRERO, José Ignacio.
Un nuevo enfoque para los objetivos de formación profesional. José Ignacio G. Guerrero, María Paz Ovejero Sanz.
En: *Didascalía*.- Madrid.- (1975).- n.º 54.- p. 17-51.
R-373

GALCERÁN, Montserrat.
Sobre la selectividad universitaria.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Lic. en Fil. y Let.*— Madrid.—(1975).— Mayo.— p. 25-27.
R-657

GARCÍA CUERPO, Marcelino.
La Formación Profesional en España.
En: *Didascalía*.— Madrid.— (1974).— n.º 45.— p. 53-64.
R-373

GARCÍA CUERPO, Marcelino.
Notas sobre la implantación de las nuevas enseñanzas de formación profesional en España.
En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1975).— n.º 239.— p. 44-80.
R-638

GARCÍA DE DIEGO, José Luis.
La industria educativa ante el problema de la selección en la Universidad.
En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1974).— n.º 230-231.— p. 77-79.
R-638

GIL RICO, Antonio.
La educación profesional. Un tema en revisión permanente.
En: *Didascalía*.— Madrid.— (1974).— n.º 41.— p. 57-62.
R-373

GÓMEZ RUEDA, Luis.
Formación profesional, la dimensión social del sistema educativo.
En: *Didascalía*.— Madrid.— (1972).— n.º 24.— p. 24-31.
R-373

GOMIS DÍAZ, Pedro Luis.
Hacia un nuevo planteamiento de la Formación Profesional.
En: *Didascalía*.— Madrid.— (1975).— n.º 54.— p. 11-16.
R-373

GONZÁLEZ, Nazario.
La Universidad y el *numerus clausus*.
En: *Razón y Fe*.— Madrid.— (1969).— n.º 858-859.
R-372

GONZÁLEZ ÁLVAREZ, Ángel.
Los problemas de la enseñanza media.
En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1964).— n.º 151.— p. 24-29.
R-281

GONZÁLEZ ARIZMENDI, Francisco.
La evolución actual de la enseñanza profesional.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1969).— n.º 202.— p. 65-68.
R-638

HACIA la nueva Universidad.

En: *Razón y Fe*.— Madrid.— (1972).— n.º 893.— p. 498-506.
R-372

IMPLANTACIÓN experimental del COU para sustituir al Preu.

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1970).— n.º 211-217.— p. XLIX-CLXXVII.
R-281

INIESTA ONECA, A.

España: bachillerato 1975.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1975).— n.º 238.— p. 15-26.
R-638

LORA TAMAYO, Manuel.

Discurso del Ministro Prof. Lora Tamayo en el Consejo Nacional de Educación:
«en el futuro Bachillerato elemental el plan de estudios habrá de situarse entre
lo formativo y lo informativo».

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1967).— n.º 176.— p. 575-580.
R-281

LORA TAMAYO, Manuel.

El Ministro de Educación y Ciencia... en la Conferencia de Ministros Europeos
sobre el acceso a la Enseñanza Superior.

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1967).— n.º 185.— p. 2345-2353.
R-281

LORA TAMAYO, Manuel.

Reorganización del Bachillerato. Declaraciones del Ministro de Educación y
Ciencia.

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1966).— p. 1663-1667.
R-281

El MARCO de la selectividad.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.—
(1975).— Mayo.— p. 14-16.
R-657

MARÍN IBÁÑEZ, Ricardo.

Respuestas de la Educación General Básica a las diferencias individuales de los
alumnos.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1971).— n.º 214.— p. 5-18.
R-638

MARTÍNEZ LÓPEZ, Manuel.

La educación básica. Madrid: Centro de Documentación y Orientación Didáctica de EP, 1969.- 36 p.- 1 h. (Notas y Documentos n.º 23).
C/531/11

MEDINA, Aurora.

La educación preescolar en la Ley General de Educación.
En: *Vida Escolar.*- Madrid.- (1972).- n.º 135-137.- p. 4-10.
R-458

MEDINA, Aurora.

Informe sobre educación preescolar. Base del Punto 4.1, del Informe final. Madrid, Comisión evaluadora de la Ley General de Educación y financiamiento de la reforma educativa. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia (s.a).- pág. varia.- map. pleg.
C/735/16

MEDINA, Aurora.

Líneas generales de la educación preescolar.
En: *Revista de Educación.*- Madrid.- (1965).- n.º 174.- p. 8-10.
R-638

MEDINA, Aurora.

Problemática de la educación preescolar en España.
En: *Revista de Educación.*- Madrid.- (1976).- n.º 247.- p. 111-134.
R-638

MEDINA RUBIO, Rogelio.

Hacia una revisión del distrito Universitario como unidad de Administración educativa del Estado.
En: *Revista Española de Pedagogía.*- Madrid.- 30 (1972).- n.º 126.- p. 175-190.
R-337

MERCADO SEGOVIANO, José Luis.

Las enseñanzas especializadas.- Madrid: Sindicato Nacional de Enseñanza, 1976.- 150 p.
15210

MESA REDONDA, 1975. Madrid.

Mesa redonda sobre el BUP.
En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*- Madrid.- (1975).- Julio-agosto.- p. 27-29.
R-657

MESTRAS MARTÍ, Luis M.ª

Los problemas de la enseñanza primaria.

En: *Bordón*.— Madrid.— 18 (1966).— n.º 143.— p. 326-333.
R-290

MORAL, Benito del.

La organización escolar en el contexto de la Ley de Educación.

En: *Revista de Ciencias de la Educación*.— Madrid.— (1971).— n.º 66-67.— p. 165-182.
R-450

MORENO GARCÍA, Antonio.

El bachillerato radiofónico, una realización de la enseñanza a distancia.

En: *Revista Española de Pedagogía*.— Madrid.— 31 (1973).— n.º 118.— p. 325-344.
R-337

MORENO GARCÍA, Juan M.

Problemas y tareas de las escuelas universitarias.

En: *Boletín de la FERE*.— Madrid.— (1972).— n.º 152-153.— p. 16-23.
R-481

La NUEVA ordenanza laboral: los centros de enseñanzas.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1974).— Diciembre.— p. 11-13.
R-657

ORDENAMIENTO de las actividades de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

En: *Revista Española de Pedagogía*.— Madrid.— 33 (1975).— n.º 129.— p. 101-106.
R-337

ORIVE, Pedro.

La incógnita de la selectividad.

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1974).— n.º 41.— p. 16-23.
R-373

PAYÁ, M.ª Raquel.

Un nuevo bachillerato acorde con nuevas exigencias.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1965).— n.º 172.— p. 45-47.
R-638

PÉREZ, Magdalena.

La Formación Profesional.

En: *La Enseñanza en España*. Col. lectiu d'Educació V. Bozal... (et al.). Madrid: Alberto Corazón ed., 1975.— p. 225-258.

12951, 13194

PÉREZ GALÁN, Mariano.

El bachillerato en España.

En: *La Enseñanza en España*. Col. lectiu d'Educació V. Bozal... (et al.). Madrid: Al-

berto Corazón ed., 1975.- p. 259-327.
12951, 13194

PESQUEIRA, Francisco.

La formación profesional en el sistema educativo.

En: *Cuadernos de Pedagogía*.- Barcelona.- (1975).- n.º 2.- p. 38-39.

R-665

PLATA GUTIÉRREZ, José.

Renovación y actualización de la escuela primaria.

En: *Vida Escolar*.- Madrid.- (1967).- n.º 88.- p. 2-8.

R-458

PROYECTOS de Centros.

En: *Didascalia*.- Madrid.- (1975).- n.º 54.- p. 54-56.

R-373

RECOMENDACIONES del Episcopado español sobre la formación religiosa.

En: *Boletín de la FERE*.- Madrid.- (1972).- n.º 144.- p. 16-18.

R-481

RUIZ BERRIO, Julio.

La enseñanza en España (1960-1969): fuentes bibliográficas.

En: *Revista Española de Pedagogía*.- Madrid.- 28 (1970).- n.º 109.- p. 73-84.

R-337

S.G.

Transformación de la Enseñanza Media.

En: *Revista Española de Pedagogía*.- Madrid.- 24 (1966).- n.º 95.- p. 85-88.

R-337

SÁNCHEZ, Joan-Eugeni.

¿En manos de quién está la Formación Profesional?

En: *Cuadernos de Pedagogía*.- Barcelona.- (1975).- n.º 3.- p. 40-42.

R-665

SÁNCHEZ, Joan-Eugeni.

Entre tópicos e intereses.

En: *Cuadernos de Pedagogía*.- Barcelona.- (1975).- n.º 2.- p. 39-40.

R-665

SÁNCHEZ, Joan-Eugeni.

La Formación Profesional, según el Ministerio.

En: *Cuadernos de Pedagogía*.- Barcelona.- (1976).- n.º 14.- p. 24-25.

R-665

SELECTIVIDAD desde los primeros niveles. La Universidad tema de siempre.
En: *Didascalía*— Madrid.— (1974).— n.º 42.— p. 13-22.
R-373

SEMINARIO DE PEDAGOGÍA. Madrid.

Problemas del octavo de EGB.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1975).— Junio.— p. 6-7.

R-657

TENA ARTIGAS, Joaquín.

La Educación General Básica en España.

En: *Perspectivas de la UNESCO*.— Madrid.— (1974).— n.º 1.— p. 126-133.

R-587

TORELLO, Ramón M.

Enseñanza privada: situación actual. ¿Sentencia o muerte?

En: *Razón y Fe*.— Madrid.— (1971).— n.º 884-885.— p. 209-235.

R-372

La UNIFICACIÓN del primer ciclo de enseñanza media.

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1967).— n.º 175.— p. 11-20.

R-281

UNIFICAR la enseñanza media.

En: *Cuadernos de Pedagogía*.— Barcelona.— (1976).— n.º 15.— p. 3-14.— Monográfico.

R-665

UTANDE IGUALADA, Manuel.

Ley de ordenación de la enseñanza media de 26 de febrero de 1953. Anotada y comentada por... Madrid: Ministerio de Educación Nacional. Dirección General de Enseñanza Media, 1964-1968.— 3 vol. Colección de Estudios Jurídicos.

998 (1-3)

VEIRA, Carlos.

La Formación Profesional a examen.

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1973).— n.º 33.— p. 19-33.

R-373

VEIRA, Carlos.

Nuevo Calendario. Universidad.

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1973).— n.º 37.— p. 6-18.

R-373

VEIRA, Carlos.

Selectividad.

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1974).— n.º 41.— p. 11-15.
R-373

VIDORRETA, Concepción.

Análisis del COU (1971-1972).

En: *Revista de Ciencias de la Educación*.— Madrid.— 19 (1973).— n.º 74-75.— p. 399-408.

R-450

VILLAR PALASÍ, José Luis.

Reforma de la Universidad: Conferencia de prensa del Ministro de Educación y Ciencia: *En la restauración universitaria hay que contar con todos, docentes, discentes y la sociedad*.

En: *Enseñanza Media*. Madrid.— (1968.— n.º 191.— p. 961-969.

R-281

VILLAR PALASÍ, José Luis.

La Universidad, piedra clave en el proceso educativo nacional.

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1968).— n.º 195-196.— p. 1067-1074.

R-281

II. POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN

A l'avantguarda de l'educació.— Barcelona, 1972.

ACERO SÁEZ, Eduardo.

Necesidad de cambios en el sistema educativo español.

En: *Profesiones y Empresas*.— Madrid.— (1975).— n.º 21.— p. 5-10.

R-656

ANÁLISIS de libros de texto.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1974).— Diciembre.— p. 29-31.

R-657

ARRIBAS, Amparo.

Por una escuela libre: se repasa el cambio del sistema educativo español.

En: *Crítica*.— Madrid.— (1977).— n.º 647.— Julio-agosto.

R-561

ASPECTO de la reforma educativa.

En: *Boletín de la FERE*.— Madrid.— (1972).— n.º 148-149.— p. 21-23.

R-481

BALANCE de tres años de la reforma educativa y los 100 días de Julio Rodríguez.

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1973).— n.º 34.— 32 p.

R-373

BASES para una nueva política educativa.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1969).— n.º 201.— p. 10-35.

R-638

BOUSQUET, Jacques.

La problemática de las reformas educativas. Madrid: INCIE, 1974.— 232 p.

11136, 11375, 11376

BOUSQUET, Jacques.

Significación de los movimientos de juventudes en la educación de nuestros tiempos.— Madrid: Publicaciones Españolas, 1961.— 213 p.

29705

BOZAL FERNÁNDEZ, Valeriano.

El curso escolar en el año uno de la democracia.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1977).— Octubre.— p. 3-4.

R-657

BOZAL FERNÁNDEZ, Valeriano.

Educación y Enseñanza.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1978).— Marzo.— p. 3.

R-657

BOZAL FERNÁNDEZ, Valeriano.

La enseñanza en la Moncloa.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1977).— Octubre.— p. 2-4.

R-657

BOZAL FERNÁNDEZ, Valeriano.

Enseñanza y política en España 1940-1960. Valeriano Bozal y M. Pérez Galán.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1977).— 1 de junio.— Suplemento.

R-657

BOZAL FERNÁNDEZ, Valeriano.

Iglesia y Enseñanza.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1977).— Diciembre.— 24 p. Monográfico.

Contiene: p. 1. Declaración de la Junta de Gobierno.— p. 2. Editorial: Hacén de

la polémica un debate.— p. 3. Eloy Terrón: La Iglesia y la Enseñanza.— p. 4. Valeriano Bozal: Debate y polémica de la escuela pública.— p. 8. R. Honorato: Del colegio de religiosos a la escuela pública.— p. 10. José Marchena: Notas históricas sobre la Federación Católica de Padres.— p. 11. Víctor García Rosales: Los Obispos españoles y la pluralidad ideológica en la escuela.— p. 12. Giovanni Gozzer: Escuela estatal, escuela pública, escuela privada.— p. 16. Giovanni Chiarante: Treinta años después de la constituyente.— p. 17. J. Arroyo: La opción de un teólogo a favor de los marxistas...— p. 18. Bibliografía.— p. 20. Tres preguntas sobre la Iglesia y la Enseñanza.— p. 24. Alberto Inista (Iniesta): La escuela pública unida.

R-657

BOZAL FERNÁNDEZ, Valeriano.

Una nueva escuela pública.

En: *Triunfo*.— Madrid.— (1976).— n.º 717.— 23 octubre.— p. 42-44.

R-602

BOZAL FERNÁNDEZ, Valeriano.

Sistema Educativo/sistema de clase. V. Bozal y L. Paramio.

En: *Zona Abierta*.— Madrid.— (1974-1975).— n.º 2.— p. 15-64.

R-651

El CENIDE y las investigaciones sobre educación.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1970).— n.º 209.— p. 5-14.

R-638

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES DEL VALLE DE LOS CAÍDOS. Madrid.

La educación en España.— Madrid: Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, 1970.— XII.— 287 p.— lam. (Colección Anales de Moral Social y Económica, 24).

10770, 12058

COLEGIO OFICIAL DE DOCTORES Y LICENCIADOS. Madrid.

Madrid: La asamblea del Colegio de Doctores y Licenciados por la democratización de la enseñanza.

En: *Cuadernos de Pedagogía*.— Barcelona.— (1975).— n.º 3.— p. 23-26.

R-665

COLEGIO OFICIAL DE DOCTORES Y LICENCIADOS. Comisión de Información y Prensa. Madrid.

Enseñanza en crisis o crisis del sistema.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1974).— Septiembre.— p. 2-3.

R-657

COMISIÓN EPISCOPAL DE ENSEÑANZA Y EDUCACIÓN RELIGIOSA. La Iglesia y la educación de España hoy. Declaración de la Comisión.

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1969).— n.º 202/4.— p. 256-260.
R-281

COMISIÓN EPISCOPAL DE ENSEÑANZA Y EDUCACIÓN RELIGIOSA.
La Iglesia y la educación en España, hoy. Conferencia del Episcopado Español. Madrid, 1969.— X + 121 p., 1 h.
R-589

COMITÉ DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA.
Informe de la reunión del día 3 de marzo.
(S. l. s.a. 1969). 4 p. a multicopia.
C/58/538

COMITÉ DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA.
Informe final.
En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1969).— n.º 202/4.— p. 239-255.
R-281

CONCLUSIONES del V Congreso Nacional de Pedagogía.
En: *Boletín de la FERE*.— Madrid.— (1973).— n.º 154-155.— p. 23-27.
R-481

CONGRESO NACIONAL DE PEDAGOGÍA (5.º 1972. Madrid).
V Congreso Nacional de Pedagogía: Reforma cualitativa de la educación.
En: *Bordón*.— Madrid 25 (1973).— n.º 193.— p. 5-113.
R-290

CONGRESO NACIONAL DE PEDAGOGÍA (6.º 1976. Madrid).
VI Congreso Nacional de Pedagogía: Crítica y porvenir de la educación.
En: *Revista Española de Pedagogía*.— Madrid.— 34 (1976).— n.º 132.— p. 141-274.
R-337

CORONEL DE PALMA, Luis.
Ante el derecho de elección del centro educativo, en el momento actual de nuestra patria.
En: *Boletín de la FERE*.— Madrid.— (1976).— n.º 186-187.
R-481

CORTA, J. Francisco.
Iglesia, Episcopado, libertad y gratuidad de la enseñanza.
En: *Educadores*.— Madrid.— (1965).— n.º 34.— p. 679-692.
R-428

CORTES ESPAÑOLAS. Comisión de Educación Nacional.
Informe. Proyecto de Ley sobre reforma de la enseñanza primaria. (S. l. Madrid),

1965.- 19 p.
C/179/18

CORTES ESPAÑOLAS. Comisión de Educación Nacional.

Proyecto de Ley: Reforma de la Ley de educación primaria. (S. 1. Madrid), 1965.- 1 fasc.
C/177/14

40 años de enseñanza en España.

En: *Escuela 75.*- Valencia.- 2 (1975).- n.º 2.
R-779

DECLARACIÓN de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal sobre los planteamientos actuales de la enseñanza.

En: *Boletín de la FERE.*- Madrid.- (1976).- n.º 188-189.- 15 p.
R-481

DECLARACIÓN de la Junta de Gobierno.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*- Madrid.- (1977).-Marzo.- p. 16.
R-657

DÍEZ HOCHLEITNER, Ricardo.

La educación permanente y la reforma educativa española.

En: *Revista de Educación.*- Madrid.- (1971).- n.º 217.- pp. 40-47.
R-638

DÍEZ HOCHLEITNER, Ricardo.

Educación y Libertad.

En: *Revista de Información.*- Madrid.- (1977).- n.º 10.- Abril-junio.- pp. 47-51.
R-807

DÍEZ HOCHLEITNER, Ricardo.

Educación y trabajo en la reforma educativa española... Joaquín Tena Artigas, Marcelino García Cuerpo... París: UNESCO, 1980.- 72 p.
C/590/4

DÍEZ HOCHLEITNER, Ricardo.

Education and work in the spanish educational reform... Joaquín Tena Artigas, Marcelino García Cuerpo... París: UNESCO, 1981.- 64 p.
31933

DÍEZ HOCHLEITNER, Ricardo.

Hacia una educación permanente: (Nuevas relaciones entre educación y vida activa).

En: *Didascalía.*- Madrid.- (1975).- n.º 55.- pp. 64-69.
R-373

DÍEZ HOCHLEITNER, Ricardo.

Política científica y educativa.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1970).— n.º 209.— pp. 35-39.

R-638

DÍEZ HOCHLEITNER, Ricardo.

Política científica y educativa. Madrid: Patronato de Investigación Científica y Técnica «Juan de la Cierva», CSIC, 1970.— 16 p.

C/398/14

DÍEZ HOCHLEITNER, Ricardo.

La reforma educativa española y la educación permanente. Ricardo Díez Hochleitner, Joaquín Tena Artigas, Marcelino García Cuerpo... París: UNESCO, 1977.— 4 h., 115 p.

28333

DÍEZ HOCHLEITNER, Ricardo.

Se han iniciado los trabajos para una amplia reforma del sistema educativo español.

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1968).— n.º 194.— p. 1619-1623.

R-281

DOHERTY, Ellen M.

Education In Spain. Educational data... in collaboration with George A. Male. Washington DC, US, Department of Health, Education and Welfare. Office of Education, 1966, 36 p.

C/146/14

DOSSIER documental sobre Iglesia y Enseñanza (1977-1980). Realizado por el Gabinete de Documentación del MEC. Madrid: 1980.

Contiene: 1. Política educativa de la Iglesia.— 2. Asociaciones de Enseñanza.— 3. Enseñanza católica por países.

GD 37:26 (460)

DOSSIER documental sobre política y enseñanza en España (1977-1980). Realizado por el Gabinete de Documentación del MEC. Madrid: 1980.

Contiene: 1. Iglesia.— 2. Partidos.— 3. Sindicatos.— 4. Entidades Profesionales.— 5. Otros documentos.

GD 37:32 (460)

La EDUCACIÓN en crisis.

En: *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*.— Madrid.— (1976).— n.º 23.— Septiembre.— 192 p.

Contiene: p. 5. Realizaciones y frustraciones de la reforma educativa. Carlos París.— p. 25. Implicaciones ideológicas de la Ley General de Educación. Ludolfo Paramio.— p. 37. La educación como práctica de la autogestión. Carlos Díaz.— p. 49. Educación y desigualdad social. José Navarro.— p. 65. La educación de la so-

ciudad democrática y la alternativa de la enseñanza. Eloy Terrón.— p. 79. Declaración de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española sobre los planteamientos actuales de la Enseñanza.— p. 93. La Iglesia en la alternativa de la enseñanza. Olegario González de Cardedal.— p. 119. La escolarización en la enseñanza preescolar y la EGB. Alonso Pérez Peñasco.— p. 131. ¿Es la Universidad española una Universidad de masas? Matilde Vázquez.— p. 143. Problemática y movimiento de enseñantes.

La EDUCACIÓN en la encrucijada. Seminario internacional de educación celebrado en Madrid en octubre de 1973. Madrid: Santillana de ediciones, 1976.— 324 p., 1 h. (Colección ECC «Educación Ciencia-Cultura».)
15216

EDUCACIÓN.

La educación en España.

En: *Comentario Sociológico*.— Madrid.— (1978).— Enero-julio.— n.º 21-22.— p. 209-311.
R-96

La EDUCACIÓN en España hoy.

En: *Razón y Fe*.— Madrid.— (1971).— n.º 884-885.— p. 147-287.
Número monográfico.
R-372

La EDUCACIÓN en marcha. Barcelona: Editorial Teide, 1976.— 378 p., 3 h.
14773, 14774, 14775

La EDUCACIÓN española en el curso 1964-1965.

En: *Bordón*.— Madrid.— 17 (1965).— n.º 130.— p. 419-427.
R-290

ENCRUCIJADA de la educación española.

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1972).— n.º 25.— p.25-32.
R-373

ENSEÑANZA: Debate público. Seminario de Educación. Madrid: Maribel Artes Gráficas, 1976.— 310 p.
16189

La ENSEÑANZA en España. Madrid: Ebro, 1970.

La ENSEÑANZA en España. V. Bozal (y otros). Madrid: Alberto Corazón, editor, 1975.— 372 p. (Col. Lectiu d'Educació).
12951, 13194

La ENSEÑANZA en Madrid, distrito Tetuán.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.—

(1975).- Febrero.- p. 33-37.

R-657

ENSEÑANZA y política en España 1940-1960.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*- Madrid.-

(1977).- Mayo.- 12 p. Suplemento.

R-657

EQUIPO DE ESTUDIOS.

Panorama de la educación desde la Guerra Civil.

En: *Cuestionarios de Pedagogía*.- Barcelona.- (1975).- n.º 9.- p. 26-40.

R-665

ESCOLARIDAD en Madrid.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*- Madrid.-

(1974).- Octubre/nov.- p. 3-5.

R-567

La ESCUELA pública: una vieja aspiración democrática.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*- Madrid.-

(1976).- Marzo.- p. 1-3.

R-657

ESPAÑA. Ministère de l'Education et des Sciences.

Education en Espagne. Principes de base pour une politique éducative. Ministère de l'Education et des Sciences, (s.a. 1969).- 269 p. (Ejemp. multicop.).

16061

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.

Comité de cooperación internacional para la reforma de la educación en España. Segunda reunión. Toledo, noviembre 1969. Informe final. Madrid, 1969.- 11 p.

C-219/9

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.

Directrices de la Política universitaria. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 1974.

C-406/22

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.

Informe sobre la política educativa. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 1972.- XII.- 162 p., 1 h.

18364

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.

La reforma educativa en marcha. Aplicación de la Ley de Educación 1971. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 1972.- 290 p.

7184

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación.

Declaraciones del director general de enseñanza superior e investigación. Madrid, 1968.- 3 h.

C/177/12

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General Técnica.

La Educación en España. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 1979.- 39 p. GD 37

C/560/11

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General Técnica.

La educación nacional española en 1964-1965.

En: *Revista de Educación.*- Madrid.- (1975).- n.º 174.- p. 26-34.

R-638

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General Técnica.

La educación nacional española en 1965-1966.

En: *Enseñanza Media.*- Madrid.- (1966).- n.º 176.- p. 269-287.

R-281

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General Técnica.

Panorámica de la educación en España. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 1973.- 146 p. grab.

9181, 9182

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General Técnica.

Situación actual de la educación en Galicia. Madrid, (s.a. 1968).- 37 h. (mecanografiadas).

C/731/3

FERNÁNDEZ PÉREZ, Miguel.

Etiología del cambio educativo.

En: *Bordón.*- Madrid.- (1971).- n.º 181.- p. 243-252.

R-290

GALCERÁN, Montserrat.

¿Libertad de enseñanza: enseñanza privada?: Gratuidad, subvenciones, privacidad.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*- Madrid.- (1975).- Febrero.- p. 21-23.

R-657

GARCÍA CARRASCO, Joaquín.

La política docente. Estudio a la luz del Vaticano II... Madrid: Editorial Católica, 1969.- XX, 403 p. (Biblioteca de Autores Cristianos).

10860

GARCÍA HOZ, Víctor.

Carácter de la educación actual.

En: *Revista Española de Pedagogía*.— Madrid.— 24 (1966).— n.º 95.— p. 249-259.

R-337

GARCÍA HOZ, Víctor.

Reforma cualitativa de la educación.

En: *Revista Española de Pedagogía*.— Madrid.— 30 (1972).— n.º 117.— p. 3-10.

R-337

GARCÍA LÓPEZ, Ignacio.

Bases para una política de la educación española. Lección pronunciada por... el día 12 de noviembre de 1966.— 8 p.

Es tirada aparte de *Boletín Centro de Documentación de la Comisaría para el SEU*.— n.º 18.— 1966.

C/826/12

GÓMEZ ANTÓN, Francisco.

Educación e ineficacia. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, 1974.— 286 p., 1 h.

9935

GONZÁLEZ SEARA, Luis.

No hay una buena organización, planificación y aplicación de la reforma.

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1972).— n.º 27.— p. 5-10.

R-373

GUTIÉRREZ GARCÍA, José Luis.

La libertad de enseñanza en el Magisterio de la Iglesia.

En: *Boletín de la FERE*.— Madrid.— (1976).— n.º 188-189.— p. 17-24.

R-481

IGLESIA y enseñanza.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1977).— Diciembre.— 24 p. Dossier sobre el tema.

R-657

IGLESIA y enseñanza.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1977).— Noviembre.— p. 8-9.

R-657

IGLESIA y enseñanza.

En: *Cuadernos de Pedagogía*.— Barcelona.— (1977).— n.º 31-32.— 20 p.

Dossier sobre el tema.

R-665

IGLESIAS SELGÁS, Carlos.

En: *Objetivos de la política de educación*. Madrid: Gráf. Horizonte, 1968.- 118 p.
19595

INFORME final del Comité de Cooperación Internacional para la reforma de la educación en España.

En: *Revista de Educación*.- Madrid.- (1969).- n.º 202.- p. 58-64.
R-638

INFORME sobre la situación de la enseñanza en el País Vasco.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*- Madrid.- (1974).- Diciembre.- p. 7-10.
R-657

ITURRIOZ, Jesús.

A la democracia por la enseñanza.

En: *Razón y Fe*.- Madrid.- (1969).- n.º 856.- p. 536-543.
R-372

LÓPEZ HERRERO, Julio.

Entrevista a Julio López Herrero: una propuesta para la transición.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*- Madrid.- (1977).- Noviembre.- p. 10-11.
R-657

LÓPEZ MEDEL, Jesús.

Un diagnóstico sobre la enseñanza. Madrid: Federación Europea de Centros de Enseñanza. Delegación Española, 1978.- 225 p.
28752

LÓPEZ MEDEL, Jesús.

Meditación ante la reforma educativa.

En: *Didascalía*.- Madrid.- (1972).- n.º 22.- p. 47-53.
R-373

LORA TAMAYO, Manuel.

Política educacional de una etapa 1962 a 1968. Madrid: Editora Nacional, 1974.- 202 p., 1 h.
12556, 12557

LORA TAMAYO, Manuel.

Los problemas universitarios. Contestación del Ministro de Educación y Ciencia Prof. Lora Tamayo a la sesión plenaria de las Cortes de 4 de abril, a la interpelación formulada por el procurador. D. Juan Marreno Portugués (tema: *Los problemas universitarios*).

En: *Enseñanza Media*.- Madrid.- (1968).- n.º 190.- p. 591-611.
R-281

MARTÍNEZ ESTERUELAS, Cruz.

Balance 1974. Declaraciones de don Cruz Martínez Esteruelas.

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1975).— n.º 48.— p. 5-7.

R-373

MARTÍNEZ ESTERUELAS, Cruz.

Ha dicho en las Cortes.

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1974).— n.º 42.— p. 5-12.

R-373

MARTÍNEZ ESTERUELAS, Cruz.

Política Universitaria 75/76. Discurso del Ministro de Educación y Ciencia ante la Junta Nacional de Universidades en su sesión del 29 de septiembre de 1975. Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1975.— 19 p.

C/462/16

C/479/3

MENDOZA GUINEA, José M.

Condicionantes de una política educativa.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1969).— n.º 203.— p. 73-80.

R-638

MENÉNDEZ, Mario.

Gestión Democrática: Gestión democrática del sistema educativo. Mario Menéndez, Aurora Ruiz, Mercedes Hidalgo...

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1977).— Octubre.— p. 19-22.

R-657

MOLINA GARCÍA, Santiago.

Textos escolares contenidos de ayer con formas de hoy.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1975).— Enero.— p. 28-30.

R-657

MONCADA LORENZO, Alberto.

Política educativa y pedagógica.

En: *La Educación Hoy*.— Madrid.— 2 (1974).— n.º 4.— Abril.— p. 153-154.

R-550

OCDE.

Exámenes de las políticas científicas nacionales. España. Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1971.— 101 p., 1 h.

18422, 10758

OCDE.

Exámens des politiques nationales de l'information scientifique et technique. Espagne.— Paris:

OCDE, 1974.— 189 p., 2 h. pleg.

12846, 12847

OCDE.

Políticas Nacionales de la Ciencia en España. Madrid: MEC, 1971.

O'MALLEY, Paloma.

La enseñanza y el Parlamento.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1977).— Octubre.— p. 5.

R-657

ORTEGA Y DÍAZ AMBRONA, Juan Antonio.

Discurso del Señor Ministro ante la Comisión de Educación del Congreso de los Diputados sobre política educativa y objetivos a partir de 1978. Pacto escolar.— 26 fol. a multicop.

C/595/4

PARAMIO, Ludolfo.

¿Una nueva política universitaria?

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1974).— Marzo.— p. 8-9.

R-657

PARÍS, Carlos.

El debate entre la escuela pública y la enseñanza privada.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1976).— Junio.— p. 2.

R-657

Los PARTIDOS políticos y la Enseñanza ante las elecciones.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1977).— Mayo.— 40 p.— Suplemento.

R-657

PASTORA, José Francisco.

Una nueva política científica entra en juego.

En: *Didascalía.*— Madrid.— (1971).— n.º 17.— p. 5-10.

R-373

PASTORA, José Francisco.

Toda la enseñanza para todos: Franco inaugura la exposición de educación (Bienio 1968-1969).

En: *Didascalía.*— Madrid.— (1970).— n.º 1.— p. 23-28.

R-373

El PENSAMIENTO del Ministro de Educación y Ciencia don Cruz Martínez Esté-
ruelas.

En: *Didascalía*.- Madrid.- (1975).- n.º 55.- p. 5-10.
R-373

PÉREZ GALÁN, Mariano.

La Enseñanza en los años cuarenta.

En: *Cuadernos para el Diálogo*.- Madrid.- 34 (1973).- Número extraordinario.-
p. 83-86.
R-103

PÉREZ GALÁN, Mariano.

La Institución Libre de Enseñanza en los comienzos del franquismo.

En: *Cuadernos de Pedagogía*.- Barcelona.- (1976).- n.º 22.- Octubre.- p. 17-19.
R-665

POLÍTICA escolar española en 1964.

En: *Revista Española de Pedagogía*.- Madrid.- 23 (1965).- n.º 69.- p. 85-96.
R-337

POR una enseñanza pública. En este suplemento, documentos y textos para un
debate en torno a la estatalización y socialización de la enseñanza. Por una es-
cuela pública.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*- Madrid.-
(1975).- Noviembre.- 14 p.- Número sobre el tema.
R-657

PORTELA, Paloma.

Un curso de política no educativa. I. Los sufridos alumnos. A. Los irritados profesores.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*- Madrid.-
(1974).- Junio.- p. 10.
R-657

La REFORMA de la Ley de Educación Primaria.

En: *Revista Española de Pedagogía*.- Madrid.- 24 (1966).- n.º 94.- p. 177-188.
R-337

REFORMA educativa: Balance del curso 1971-1972.

En: *Razón y Fe*.- Madrid.- (1972).- n.º 893.- p. 487-493.
R-372

REFORMA.

La reforma educativa en marcha.

En: *Enseñanza Media*.- Madrid.- (1970).- n.º 220-224.- p. 1-64.
R-281

REFORMA universitaria: el trasfondo de una crisis.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1975).— Febrero.— p. 3-5.

R-657

RIOCEREZO, José María L.

Justa Inquietud ante la nueva educación.

En: *Educadores.*— Madrid.— (1978).— n.º 96.— Enero-febrero.— p. 13-29.

R-428

RUIZ DE OLABUÉNAGA, J. I.

Enseñanza, elecciones políticas y futuro educativo, J. I. Ruiz de Olabuénaga, M. Marroquín, G. Laibarra. Madrid: Narcena, S. A. de Ediciones, 1977.— 260 p.

16457

EL RUMBO de la reforma educativa.

En: *Didascalía.*— Madrid.— (1972).— n.º 22.— p. 5-11.

R-373

SEMINARIO INTERNACIONAL DE PROSPECTIVA DE LA EDUCACIÓN (1971. Madrid).

Informe sobre la reforma educativa en España. Ministerio de Educación y Ciencia, 1971.— 43 p.

SEMINARIO DE PEDAGOGÍA DE VALENCIA, Valencia.

Por una reforma democrática de la enseñanza.—Valencia: Avance, (s.a. 1976).

SERVICIO ESPAÑOL DE MAGISTERIO. Madrid.

Política Educativa. Síntesis de un pensamiento. Esta publicación se funda esencialmente en los escritos, discursos y lecciones del Jefe nacional del SEMD. José María Mendoza Guinea. Madrid: Servicio Español del Magisterio, Departamento de Estudios, 1969.— 288 p., 2 h.

10757

SIGUÁN, Miguel.

La reforma de las estructuras educativas.

En: *Convivium.*— (1969).— n.º 29.— p. 3-20.

C/160/15

SINDICATO NACIONAL DE ENSEÑANZA. Madrid.

Bases para una política educativa. Madrid: 1969.— 69 p.

C/738/5

TRAVERSO, Juan Damián.

Política educativa... Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1976.— 67 p.

29169

UTANDE IGUALADA, Manuel.

¿Otra ley general de educación?

En: *Arbor*.— Madrid.— (1977).— n.º 384.— p. 7-25.

C/533/7

C/533/8

VEIRA, Carlos.

Educación, los grandes problemas que esperan.

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1974).— n.º 38.— p. 15-18.

R-373

VEIRA, Carlos.

Siglo XX: la educación en España.

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1975).— n.º 56.— p. 6-20.

R-373

VILLAR PALASÍ, José Luis.

Diez preguntas a Villar Palasí.

En: *Educadores*.— Madrid.— (1970).— n.º 3.— p. 5-9.

R-428

VILLAR PALASÍ, José Luis.

Discurso del Ministro de Educación y Ciencia en el acto de apertura de la Asamblea Nacional de dirigentes del Servicio Español del Magisterio.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— 69 (1969).— n.º 202.— p. 54-64.

R-638

VILLAR PALASÍ, José Luis.

Discurso pronunciado por el Ministro de Educación y Ciencia D. José Luis Villar Palasí, ante el pleno del Consejo Nacional de Educación. Madrid, 19 de diciembre de 1972.

Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 1972.— 12 p.

C/376/11

VILLAR PALASÍ, José Luis.

Discurso pronunciado por el Ministro de Educación y Ciencia, don José Luis Villar Palasí, en la sesión informativa de las Cortes Españolas, celebrada el día 11 de junio de 1973.

Madrid, 1973.— 40 p.

C/413/1

VILLAR PALASÍ, José Luis.

Entrevista Villar Palasí, diez años después.

En: *Cuadernos de Pedagogía*.— Barcelona.— (1980).— n.º 65.— p. 23-25.

R-665

VILLAR PALASÍ, José Luis.

Las grandes líneas del nuevo sistema educativo español: El «Libro Blanco» en el Consejo Nacional del Movimiento.

En: *Enseñanza Media*— Madrid.— (1969).— n.º 197-198.— p. 11-21.
R-281

VILLAR PALASÍ, José Luis.

Ha sonado la hora de las grandes reformas educativas. Discurso del Ministro profesor Villar Palasí en la XVI Conferencia General de la UNESCO.

VILLAR PALASÍ, José Luis.

Nuevas dimensiones de la política educativa. Discurso pronunciado en París en la Conferencia General de la UNESCO.

En: *Enseñanza Media*— Madrid.— (1969).— n.º 195-196.— p. 1975-1985.
R-281

WALHS, John.

La reforma educativa española.

En: *La educación hoy*— Barcelona.— (1974).— n.º 3.— p. 113-119.
R-550

II.1. LGE

El ALCANCE de la ley.

En: *Didascalía*— Madrid.— (1972).— n.º 20.— p. 5-14.
R-373

ANÁLISIS de la Ley de Educación. J. Almeida (et al.).

En: *Cuadernos para el Diálogo*— Madrid.— (1973).— n.º ext.— p. 22-31.
R-103

ANÁLISIS espectral del Libro Blanco.

En: *Enlace: Revista de la Federación Española de los Antiguos Alumnos Maristas*— Madrid.— (1969).— n.º 65.— 40 p.
C/95/15

ANTE la nueva ley de educación.

En: *Revista Española de Pedagogía*— Madrid.— 28 (1970).— n.º 112.— p. 395-479.
R-337

BOTELLA LLUSIÁ, Luis.

La ley es un desafío, no una panacea.

En: *Didascalía*— Madrid.— (1970).— n.º 6.— p. 8-14.
R-373

COMISIÓN EVALUADORA DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA EDUCATIVA. Madrid.

Documentación-base, (s.l. Madrid), (s.a.).— v. (Ejemp. multicop.).

Contiene: I: Informe sobre educación para la convivencia.— II: Informe sobre

Igualdad de Oportunidades Educativas.- III: .- IV: Informe sobre Escolarización en EGB.- V: Información sobre la Gratuidad Básica, por Álvaro Buj Gimeno.- VI: Informe sobre Obligatoriedad y Gratuidad de la Formación Profesional, 1.º Grado.- VII: Informe sobre Calidad de la Enseñanza.- VIII: Informe sobre el Bachillerato.- IX: Informe sobre Formación de 2.º Grado.- X: Informe sobre la Educación e Investigación Universitarias.- XI: Informe sobre Personal Docente.- XII: Informe sobre Organización y Racionalización del Ministerio de Educación y Ciencia en Desarrollo de la Ley General de Educación por Guillermo de Ávila Dueñas.- XIII: Informe sobre el control en la Administración educativa: la Inspección General de Servicios (Art. 144 de la Ley General de Educación). Por José A. Gil Béjar, Emilio Lázaro Flores, Lorenzo Rodríguez Duránte.- XIV: Informe sobre las Inspecciones Técnicas del Ministerio de Educación y Ciencia, en Relación con la Ley General de Educación. Por José A. Gil Béjar, Emilio Lázaro Flores, Lorenzo Rodríguez Duránte.- XV: Informe sobre las Delegaciones Provinciales. Por José A. Gil Béjar, Emilio Lázaro Flores, Lorenzo Rodríguez Duránte.- XVI: Metodología utilizada por el MEC para la Previsión del Flujo de Alumnos y Problemas Económicos. Por Juan de Dios García Martínez.- XVII: Informe sobre Planificación y Gestión del suelo necesario para Centros Educativos y Culturales especialmente en las Nuevas Zonas Urbanas.- XVIII: Informe sobre la Ejecución de Construcciones Docentes. Ramón Estella y Manso de Zúñiga.- XIX: Informe sobre la Administración de los Recursos Financieros. César Estrada.- XX: Informe Evaluatorio de la Consistencia Objetiva. Acciones (a nivel estratégico) en el Ámbito de la Financiación. A. Quintás.- XXI: Encuestas a Profesores de BUP.- XXII: Encuestas sobre Formación Profesional de Primer Grado.- XXIII: Documentos Varios.

C/628 (1-24)

COMISIÓN EVALUADORA DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA EDUCATIVA. Madrid.

Informe que eleva al Gobierno la Comisión Evaluadora de la Ley General de Educación y financiamiento de la Reforma Educativa en cumplimiento del Decreto 186/76 de 6 de febrero. Madrid, 1976.- 3 v.

Contiene: I: Análisis comparativo de la situación y del sistema educativo en 1969 y 1976. Evaluación de los objetivos prioritarios.- II: Evaluación de los objetivos prioritarios.- III: Evaluación del sistema educativo en los aspectos de Personal Docente Administrativo y Financiación.

15201 (1-3)

15635 (1-3)

15636 (1-4)

CONSEJO NACIONAL DEL MOVIMIENTO.

Informe de la ponencia sobre «Bases para una política educativa» («Libro Blanco») del Ministerio de Educación y Ciencia.- (s.l. Madrid): Consejo Nacional del Movimiento, (s.a.)- 23 p.

C/378/6

CONSEJO SUPERIOR DE COLEGIOS OFICIALES DE GRADUADOS SOCIALES.
Los graduados sociales y el «Libro Blanco» sobre la enseñanza en España: Bases para una política educativa. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 1969.- 69 p., 1 h.
C/373/14

CORTES ESPAÑOLAS. Comisión de Educación y Ciencia.
Diario de las sesiones de Comisiones. Comisión de Educación y Ciencia. Presidente, don Manuel Beatle Vázquez, Secretario, don Juan Luis de la Ynfiesta Molero.- Madrid, 1970.- 5 v.
Contiene: I. Extracto oficial de la sesión celebrada el día 1 de abril de 1970.- II. Extracto oficial de la sesión celebrada el día 16 de abril de 1970.- III. Extracto oficial de la sesión celebrada el día 6 de mayo de 1970.- IV. Extracto oficial de la sesión celebrada el día 25 de mayo de 1970.- V. Extracto oficial de la sesión celebrada el día 9 de junio de 1970.
7155 (1-5)

CORTES ESPAÑOLAS. Comisión de Educación y Ciencia.
Proyecto de Ley General de Educación y Financiamiento de la reforma educativa. Madrid: Cortes Españolas, 1969.- 3 v.
11685 (1-3)

CUARENTA y dos artículos aprobados en abril: en las Cortes, día a día.
En: *Didascalía*.- Madrid.- (1970).- n.º 3.- p. 10-13.
R-373

10 anys de la «Llei d'educació».
Perspectiva Escolar.- Madrid.- (1981).- n.º 56.- p. 2-22.
Dossier sobre el tema.
R-783

DÍEZ HOCHLEITNER, Ricardo.
Estamos reglamentando la ley (una confesión de españolismo).
En: *Enseñanza Media*.- Madrid.- (1970).- n.º 255.- p. XV-XX.
R-281

La EDUCACIÓN cara al futuro. Comentarios al Libro Blanco (s.1.) (s.i.) (s.a.) 29 h. (multicop.).
C/729/4

La EDUCACIÓN en España. Bases para una política Educativa.- Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 1969.- 2 v.
35959 (1-2)

La EDUCACIÓN en España. Bases para una política educativa. Análisis espectral del Libro Blanco.
En: *Enlace: Revista de la Federación Española de los Antiguos Alumnos Maristas*.- Madrid.- (1969).- n.º 65.- 41 p.

ESPAÑA. Leyes, Decretos, etc.

Ley 14/1970, de 4 de agosto, general de educación y financiamiento de la Reforma Educativa. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Secretaría General Técnica, 1970.— 94 p.

21262/16

ESPAÑA. Leyes, Decretos, etc.

La ley de educación en las Cortes. Madrid, Sindicato Nacional de Enseñanza, 1970.—55 p. (Boletín de Información SNE, n.º 20, 1970).

C/323/11

ESPAÑA. Leyes, Decretos, etc.

Ley General de Educación y disposiciones complementarias. Reforma educativa. Legislación. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Servicio de Publicaciones, 1971.— 237 p.

5083

ESPAÑA. Leyes, Decretos, etc.

Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa.

En: «BOE».— Madrid.— 6-VIII-1970. Corrección de errores («BOE» 7-VII-1970).

ESPAÑA. Leyes, Decretos, etc.

Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. Aplicaciones de la reforma. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Revista de Enseñanza Media, 1970.— 2 fasc.

C/285/19 (1-2)

C/76/5 (1-9)

ESPAÑA. Leyes, Decretos, etc.

Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa: Aplicación de la Reforma.

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1971-1972).— n.º 218, 219, 224, 226, 227, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236.

R-281

ESPAÑA. Leyes, Decretos, etc.

Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa y disposiciones complementarias. Edición oficial. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Secretaría General Técnica, «Boletín Oficial del Estado», 1971.— 1102 p. (Colección Textos Legales).

6487

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.

Anteproyecto de la Ley General de Educación. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 1969.— 3 h.— 47 p.

18408

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.

Ley General de Educación. Aplicación 1972. Directrices 1973. La Reforma Educativa en marcha. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 1973.- 221 p.

9186, 9174, 9175

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General Técnica.

La Ley General de Educación en las Cortes. Sinopsis del debate parlamentario.- 5 vol. (el 1.º es duplicado).

Contiene: I: El debate en el seno de las comisiones de las Cortes (dupl.).- II: Centros Docentes.- III: El profesorado.- IV: (Disposiciones finales, transitorias, adicionales... El debate en el pleno de las Cortes... Relación de Procuradores de la Comisión de Educación y Ciencia. Índice analítico).

C/589/11

FERNÁNDEZ CANTOS, José L.

Ley General de Educación, espíritu y realidad de la reforma educativa española por José L. Fernández Cantos y Joaquín G. Carrasco. Salamanca: Ediciones Sigueme, 1971.- 628 p. (Dos puntos 8).

6542

El INFORME evaluador de la Ley General de Educación.

En: *Profesiones y Empresas*- Madrid.- (1976).- n.º 34.- p. 18-25.

R-656

La LEY aprobada.

En: *Didascalía*- Madrid.- (1970).- n.º 5.- p. 4-8.

R-373

La LEY de educación en el momento decisivo.

En: *Didascalía*- Madrid.- (1970).- n.º 2.- 26 p.

Tema a debate.

R-373

La LEY en el curso 1970-1971.

En: *Didascalía*- Madrid.- (1970).- n.º 6.- p. 19-30.

Tema a debate.

R-373

La LEY General de Educación en las Cortes: (Proyecto de las ponencias y texto de la Ley).

En: *Enseñanza Media*- Madrid.- (1970).- n.º 211-217.- p. XLV-CLXVIII.

R-281

La LEY General de Educación y su aplicación.

En: *Razón y Fe*- Madrid.- (1971).- n.º 880.- p. 451-560.

R-372

MORAL LARREATEGUI, Benito del.

El sistema tutorial en el contexto de la nueva Ley de Educación.

En: *Revista de Ciencias de la Educación*.— Madrid.— 17 (1971).— n.º 68.— p. 607-621.

R-450

NORMAS de aplicación y desarrollo de la Ley General de Educación.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1970).— n.º 210-211.— p. 79-90.

R-638

La NUEVA Ley de Educación.

En: *Educadores*.— Madrid.— (1970).— n.º 56.— p. 73-79.

R-428

La NUEVA Ley General de Educación en España.

En: *Enseñanza Media. Revista de Información y Orientación Didáctica*.— Madrid.— (1970).— n.º 211-217.— Enero-julio.

Número con diferentes artículos. Incluye la Ley General de Educación.

C/636/9

PRESENTACIÓN oficial del «Libro Blanco» por el Ministro de Educación y Ciencia Prof. Villar Palasí.

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1969).— n.º 197-198.— p. 9-42.

R-281

PROYECTO de Ley General de Educación y de Financiamiento de la Reforma Educativa.

Madrid: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación y Ciencia, 1969.— pág. varia.

30774

REFLEXIONES sobre la formación profesional en la Ley General de Educación de 1970.

En: *Didascalia*.— Madrid.— (1975).— n.º 54.— p. 6-8.

R-373

SÁNCHEZ LUIS, Vicente.

Sugerencias para la mejor aplicación del «Libro Blanco» de educación.

En: *Educadores*.— Madrid.— (1969).— n.º 54.— p. 609-612.

R-428

SEGURA, Armando.

Crítica del Libro Blanco y del proyecto de Ley de Educación. Barcelona: Editorial Nova Terra, 1970.— 136 p. 2 h.

5135

SERVICIO ESPAÑOL DE MAGISTERIO. Madrid.

Crítica y propuesta de soluciones al «Libro Blanco». Madrid: Jefatura del SEM, 1969.—

24 h. (Multicop.).

C/729/5

SERVICIO ESPAÑOL DEL MAGISTERIO. Madrid.

El SEM y la Ley General de Educación. Madrid: Jefatura Nacional del SEM, 1971.- 439 p.

13377

SERVICIO ESPAÑOL DEL MAGISTERIO. Madrid.

El SEM y la Reforma Educativa. Madrid: Jefatura Nacional del SEM, 1972.- 3 v.

Contiene: I: Opinión propia.- II: Palabras de Mendoza Guinea.- III: Diálogo con la Administración.

19299 (1-3)

SINDICATO NACIONAL DE ENSEÑANZA. Madrid.

Informe sobre la Ley General de Educación. Redacción definitiva. Madrid, 1969.- 101 p.
Tirado a multicopista.

192

SÍNTESIS del «Libro Blanco». La educación en España. Bases para una política educativa.

En: *Enseñanza Media.*- Madrid.- (1969).- n.º 197.- p. 46-52.

R-281

SUBIRATS, Marina.

Los primeros cuatro años de la Ley General de Educación.

En: *Cuadernos de Pedagogía.*- Barcelona.- (1975).- n.º 1.- p. 2-5.

R-665

SUBIRATS, Marina.

Sobre el fracaso de la Ley General de Educación y la «Contrarreforma educativa».

En: *Cuadernos de Pedagogía.*- Barcelona.- (1976).- n.º 15.- p. 18.

R-665

VEIRA, Carlos.

Balance y resumen de la Ley de Educación.

En: *Didascalía.*- Madrid.- (1975).- n.º 55.- p. 11-18.

R-373

VILLAR PALASÍ, José Luis.

Discurso del Ministro de Educación y Ciencia, informando a la Comisión de Educación de las Cortes sobre la aplicación de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1972.- 11 h.

C/340/1

VILLAR PALASÍ, José Luis.

Discurso en el pleno de las Cortes Españolas ante la votación de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. Madrid, 28 de julio de 1970.

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1970).— n.º 211-217.— 8 h.

R-281

VILLAR PALASÍ, José Luis.

Discurso pronunciado por el Ministro de Educación y Ciencia, don José Luis Villar Palasí al presentar ante la comisión de las Cortes españolas el proyecto de Ley General de Educación y de Financiamiento de la Reforma Educativa. Madrid, 1 de abril de 1970. Madrid: Servicio de Publicaciones, Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia, 1970.— 9 h.

C/212/8

VILLAR PALASÍ, José Luis.

Estructura y fines de la reforma: El «Libro Blanco» en las Cortes Españolas. Discurso del Ministro...

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1969).— n.º 197.— p. 22-36.

R-281

VILLAR PALASÍ, José Luis.

Introducción al Libro Blanco.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— 69 (1969).— n.º 201.— p. 7-10.

R-638

II.2. ALTERNATIVA

ALTERNATIVA cristiana de la enseñanza.

En: *Boletín de la FERE*.— Madrid.— (1979).— n.º 21.— 48 p.— Número sobre dicho tema.

R-481

ALTERNATIVA democrática de la enseñanza en España y posiciones de otros sectores.

En: *Revista de Ciencias de la Educación*.— Madrid.— (1977).— Enero-marzo.— Varios artículos sobre el tema.

R-450

La ALTERNATIVA gallega.

En: *Cuadernos de Pedagogía*.— Barcelona.— (1976).— n.º 16.— p. 37.

R-665

Una ALTERNATIVA para la enseñanza.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1975).— Febrero.— p. 9-12.

R-657

Una ALTERNATIVA para la enseñanza. Bases de Discusión.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciadas en Fil. y Let.*— Madrid.— (1975).— Febrero.— p. 5-9.

R-657

Una ALTERNATIVA para la enseñanza. Bases de discusión. Reproducción del Suplemento del Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados.

En: *Boletín Informativo.*— Madrid.— (1976).— n.º 24.— p. 9-14.

R-794

ALTERNATIVAS de UCD para la educación.

En: *Profesiones y Empresas.*— Madrid.— (1978).— n.º 52-53.— p. 25-29.

R-656

ALTERNATIVAS presentadas al sistema educativo actual estudio comparativo. Barcelona: Universidad, Seminario de Estudios Pedagógicos. Departamento Pedagogía Sistemática, 1976.— 43 p., 1 h.

C/699/3

ALTERNATIVAS y contralternativas.

En: *Cuadernos de Pedagogía.*— Barcelona.— (1976).— n.º 27.— p. 24-36.

R-665

ANTEPROYECTO de principios del seminario, como contribución a una alternativa democrática para la enseñanza.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1975).— Febrero.— p. 14-24.

R-657

El AÑO de la alternativa.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1976).— Junio.— p. 6-7.

R-657

BARCELONA. Documento sobre la problemática actual de la enseñanza.

En: *Cuadernos de Pedagogía.*— Barcelona.— (1975).— n.º 6.— p. 38-39.

R-665

BOZAL FERNÁNDEZ, Valeriano.

Una alternativa para la enseñanza. Madrid: Centropress, 1977.— 3 h., 303 p.

16614, 16615, 16616

CICLO único/cuerpo único en la alternativa.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1976).— Enero.— 6 h. Suplemento al boletín.

R-657

ENMIENDAS presentadas a una alternativa para la enseñanza: Bases de discusión.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1976).— Enero.— 5 h.

R-657

FIERRO, Alfredo.

Opiniones sobre la alternativa.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1976).— Junio.— p. 21-22.

R-657

GARCÍA PÉREZ, Alfonso.

Madrid: dos alternativas para la enseñanza.

En: *Cuadernos de Pedagogía.*— Barcelona.— (1975).— n.º 6.— p. 39-40.

R-665

JUNTA general. Se aprobó la alternativa para la enseñanza.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1976).— Febrero.— 20 p.

R-657

LANUZA, José.

Bases para una alternativa pedagógica de la FP.

En: *Cuadernos de Pedagogía.*— Barcelona.— (1976).— n.º 18.— p. 26-27.

R-665

O'MALLEY, Paloma.

Anteproyecto de alternativa democrática a la enseñanza. Paloma O'Malley, José Sandoval.— Madrid: Cenit, 1967.— 67 p.

GD 37

PÉREZ GALÁN, Mariano.

Una alternativa para la enseñanza: avance y contestación.

En: *Cuadernos de Pedagogía.*— Barcelona.— 2 (1976).— n.º 15.— p. 32-33.

R-665

La POLÉMICA en la alternativa.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1976).— Abril.— p. 1-3.

R-657

III. PLANIFICACIÓN Y ECONOMÍA DE LA EDUCACIÓN

ALMARCHA, Amparo.

El sistema educativo español en los treinta próximos años. Amparo Almarcha, Amando de Miguel.

En: *Revista Española de la Opinión Pública*.— Madrid.— (1974).— n.º 36.— p. 7-21.

R-447

ALONSO PRADO, Emilio María.

La educación en la sociedad en transformación.

En: *Educadores*.— Madrid.— (1974).— n.º 78.— p. 423-434.

R-428

ÁLVAREZ VÁZQUEZ, Enrique.

La Universidad española ante el cambio social.

En: *La enseñanza en España*. V. Bozal... (et al.). Madrid: Alberto Corazón ed., 1975.— p. 329-372.

12951, 13194

BAS, José María.

Del pacto de la Moncloa al presupuesto del 78.

En: *Cuadernos de Pedagogía*.— Barcelona.— (1978).— n.º 38.— p. 30-33.

R-665

BOUSQUET, Jacques.

El problema político-económico de la educación. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1960.— 361 p.

21601, 7793

BOUSQUET, Jacques.

Los dos polos del planeamiento de la educación: prospectiva a largo plazo y programación de la acción inmediata.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— 70 (1969).— n.º 204.— p. 34-40.

R-638

BOUSQUET, Jacques.

Tendencias del planeamiento educativo en 1968.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— 69 (1969).— n.º 201.— p. 43-47.

R-638

COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL.

III Plan de desarrollo económico y social. Educación 1972-1975. Madrid: Presidencia del Gobierno, CPD y S, 1972.— 117 p., 1 h.

9007

CONGRESO NACIONAL DE PEDAGOGÍA (3.º 1965, Salamanca).

III Congreso Nacional de Pedagogía: el sistema escolar español en función de las necesidades económicas y sociales.

En: *Revista Española de Pedagogía*.— Madrid.— 23 (1965).— n.º 89.— 883 p.

R-337

CONTRERAS MUÑOZ, Emilia.

Planeamiento regional educativo: algunas características de los polos y de sus instituciones de enseñanza.

En: *Bordón*.- Madrid.- (1971).- n.º 177-178.- p. 57-73.

R-290

DÍEZ HOCHLEITNER, Ricardo.

Policies and practices in educational planning... Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning, 1970?, 10 p. (The Fundamentals of Educational Planning: Lecture-Discussion Series n.º 10).

C/432/24

DÍEZ HOCHLEITNER, Ricardo.

Política y financiación de la educación. Alcalá de Henares. Escuela Nacional de Administración Pública (Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios). 1967.- 45 p. (Colección Conferencias y Documentos n.º 20).

C/249/15

DÍEZ HOCHLEITNER, Ricardo.

Prospectivas de la enseñanza en España y su proyección en la enseñanza no estatal.

En: *Educadores*.- Madrid.- (1969).- n.º 55.- p. 807-812.

R-428

DÍEZ HOCHLEITNER, Ricardo.

Tendencias actuales en la evolución del sector educativo en España.

En: *Revista de Educación*.- Madrid.- (1969).- n.º 206.- p. 51-54.

R-638

DIRECTRICES del II Plan de Desarrollo (1968-1971).

En: *Enseñanza Media*.- Madrid.- (1967).- n.º 176.- p. 247-252.

R-281

DOCUMENTOS. Planificación de la educación y desarrollo económico y social.

En: *Educadores*.- Madrid.- (1968).- n.º 72.- p. 540-541.

R-428

La EDUCACIÓN en el III Plan de desarrollo económico y social.

En: *Didascalía*.- Madrid.- (1971).- n.º 16.- p. 5-9.

R-373

La EDUCACIÓN y el desarrollo económico.

En: *Surgam*.- Madrid.- (1975).- n.º 311.- p. 10-14.

R-913

La EDUCACIÓN y el desarrollo económico-social. Planeamiento integral de la educación. Objetivos de España para 1970. Madrid: Ministerio de Educación Nacional,

1962.- 214 p.

Curso-coloquio sobre Planeamiento integral... Organizado por el Ministerio de Educación Nacional con la colaboración de la UNESCO. Madrid, 4 a 28 de abril de 1962.

GD 37

La EDUCACIÓN y la nueva sociedad. Madrid: Ediciones del Movimiento, 1962.- 77 p.

C/863/20

ESPAÑA. Ministerio de Educación Nacional.

Las necesidades de educación y el desarrollo económico social de España. Proyecto Regional Mediterráneo. Ministerio de Educación Nacional y OCDE Madrid: Ministerio de Educación Nacional, OCDE, 1963.- 201 p., 3 h.

23922, 18384

ESPAÑA. Ministerio de Educación Nacional. Secretaría General Técnica.

La educación y el primer plan de desarrollo. Madrid, 1966.- 65 p.- Tirado a multicopia.

C/183/4

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.

España. Desarrollo de la educación en 1973-1974 y 1974-1975. Conforme a la 35.ª Reunión de la Conferencia Internacional de la Educación, Ginebra, septiembre 1975. Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1975.- 218 p., 5 h. pleg.

12546, 12547, 12648

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.

España. Desarrollo de la educación en 1975-1976 y 1976-1977. Informe a la 36.ª Reunión de la Conferencia Internacional de la Educación. Ginebra, septiembre 1977. Madrid, septiembre 1977. Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1977.- 353 p.

18583

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.

España. Desarrollo de la educación en 1977-1978 y 1978-1979. Informe a la 37.ª Reunión de la Conferencia Internacional de la Educación, Ginebra, julio 1979. Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1979.- 289 p.

19417

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.

España. Desarrollo de la educación en 1979-1980 y 1980-1981. Información de la 38.ª Reunión de la Conferencia Internacional de la Educación, Ginebra, septiembre 1981. Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia,

1981.- 185 p.
30375

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.
Planificación de la enseñanza. Modelo español de desarrollo educativo. Madrid, 1969.-pág. varia.- Multicopiado.

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General Técnica. Gabinete de Análisis Estadístico y Socioeconómico.
Análisis funcional del presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencia para 1970. Madrid, 1970.- 6 p.- Tablas I-IV. Texto mecanografiado.
C/282/4

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General Técnica. Gabinete de Política Científica.
Resumen nacional de la situación presente y de las perspectivas de la política científica en España. Madrid, 1969.- 70 p.
C/143/7

FUNDACIÓN FOESSA, Madrid.
Informe sociológico sobre el cambio social en España 1975-1983. Madrid: Euramérica, 1983.
30006-2

FUNDACIÓN FOESSA. Madrid
Informe sociológico sobre la situación social de España.- Madrid: Euramérica, 1970.- XV.- 1634 p.
3374 (1-2)

FUNDACIÓN FOESSA. Madrid.
Síntesis actualizada del III Informe Foessa. Madrid: Euramérica, 1978.- 732 p.
17916, 17922

FUNDACIÓN FOESSA. Madrid.
Suplemento al informe sociológico sobre la situación social de España 1970. 1971.- 14 fasc.
Contiene: n.º 1, n.º 2 por Antonio Medina.- n.º 3. José Antonio Abad, Antonio Medina, M.ª José Zapatero.- n.º 4, José Antonio Abad, Juan Vallet, M.ª José Zapatero.- n.º 5 por José Luis Álvarez (y otros).- n.º 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 bajo la dirección de Vicente J. Sastre García.
C/332/1 (1-14)

GARCÍA CARRASCO, Joaquín.
Polos de desarrollo educativo.
En: *Educadores*- Madrid.- (1974).- n.º 80.- 663-682.
R-428

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Ángel.

Por una prospectiva en política educativa.

En: *Educadores*.- Madrid.- (1977).- n.º 95.- Noviembre-diciembre.- p. 685-695.

R-428

IGLESIAS SELGÁS, Carlos.

El «Libro Blanco», la primera revolución social y cultural de la enseñanza en España.

En: *Tiempo Nuevo*.- Madrid.- (1969).- n.º 91.- p. 14-21.

C/86/14

IGLESIAS SELGÁS, Carlos.

El II Plan de Desarrollo Económico y Social español y los colegios de religiosos de enseñanza.

En: *Educadores*.- Madrid.- (1967).- n.º 42.- p. 243-258.

R-428

LALCONA, Javier F.

La economía de la educación.

En: *Boletín de Documentación del Fondo para la Investigación Económica y Social*.- Madrid.- (1973).- n.º 3.- p. 432-437.

R-389

LÓPEZ MEDEL, Jesús.

Bases económicas para una reforma educativa.

En: *Boletín de Información del Sindicato Nacional de Enseñanza*. Madrid.- (1973).- n.º 36.- p. 27-28.

R-287

LORA TAMAYO, Manuel.

Aplicación del Plan de desarrollo en educación durante 1964.

En: *Enseñanza Media*.- Madrid.- (1964).- n.º 151.- p. 7-13.

R-281

LUMBRERAS, Juan M.

La gratuidad de la enseñanza.

En: *Razón y Fe*.- Madrid.- (1971).- n.º 884-885.- p. 238-249.

R-372

MARÍN IBÁÑEZ, Ricardo.

Los objetivos de la educación.

En: *Revista de Educación*.- Madrid.- (1970).- n.º 73.- p. 19-26.

R-638

MARTÍNEZ LÓPEZ, Manuel.

Fundamentos para una política social de la educación de base. Madrid: Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de

Ahorros, 1970.- 425 p., 1 h.
12911, 2329

MARTÍNEZ LÓPEZ, Manuel.

Noción, realizaciones y perspectivas de la educación permanente en España... Madrid: Centro de Documentación y Orientación Didáctica de EP, 1970.- 36 p. (Notas y Documentos, n.º 28).
C/531/10

MAZZETTI, Roberto.

Società e educazione nella Spagna contemporanea. Firenze: La Nuova Italia editrice, 1966.- 117 p. (Educatore antichi e moderni, 103).

MIL

1951-1955: Balance de cuatro años de política educacional. Madrid: Ministerio de Educación Nacional, Revista de Educación, 1956.- 121 p. (Páginas de la Revista de Educación, 20).
22391

MODELO español de desarrollo educativo. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 1970.- 55 p., 1 h. pleg.
32528

MONTILLA, Francisca.

Perspectivas que el plan de desarrollo económico proyecta sobre la enseñanza primaria.
En: *Revista Calasancia*.- Madrid.- (1967).- n.º 50.- p. 25-230.

OCDE.

Educación y vida activa en la sociedad moderna. Informe OCDE.
En: *Revista de Formación Profesional*.- Madrid.- (1977).- n.º 12.- p. 10-13.
R-621

OCDE.

Education et vie active dans la société moderne. Rapport du groupe ad hoc du Secrétaire général sur les rapports entre l'enseignement et l'emploi. Paris: OCDE, 1975.- 48 p.
C/435/4, C/435/5

OCDE.

Etudes économiques de l'OCDE. ESPAGNE. Paris: OCDE, 1975.- 51 p., 4 h.
C/12/210

OCDE.

Etudes économiques de l'OCDE. ESPAGNE. Paris: OCDE, 1975.- 51 p., 4 h.
12403

OCDE.

Politiques d'enseignement pour la decennie 1970-1980. Conférence sur les Politiques d'Expansion de l'Enseignement. Paris, 3-5 juin 1970. Rapport Generale. Paris, 1971. Contiene entre otros informes: DAS/EID/70.4/06.- *Enquête sur l'expansion de l'enseignement.* Reponses par Pays, Espagne.

9188

OCDE.

Principaux indicateurs économiques. Statistiques rétrospectives. 1960-1975. Paris: OCDE, 1976.- 589 p. (Texto en francés e inglés).

15395

OCDE.

Les problémes et les politiques de developement regional dans les pays de l'OCDE. Paris: OCDE.

Contiene: I: France-Italie-Irlande-Danemark-Japon.- II: Royaume Uni-Belgique-Pays Bas-Norvegue-Espagne, etc.

14296 (1-2), 16250 (1-2)

PAREDES GROSSO, José Manuel.

La demanda social de educación. Un modelo econométrico. Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública, 1972.- 121 p.

9724

PAREDES GROSSO, José Manuel.

Macroeducación. Madrid: Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, 1971.- 196 p.

7451

PAREDES GROSSO, José Manuel.

Métodos de planificación de la educación. Madrid: Centro de Documentación y Orientación Didáctica de EP, 1970.- 44 p.

C/292/5, C/532/8

PAREDES GROSSO, José Manuel.

El papel de la educación en la sociedad industrial.

En: *Atlántida, Revista de Pensamiento Actual* (s.1.).- (1968).- n.º 33.- 17 p.

C/4/73

PARÍS, Carlos.

Lo que me preocupa de la ley es su financiación.

En: *Didascalía*- Madrid.- (1970).- n.º 8.- p. 5-9.

R-373

PASTORA HERRERO, José Fco.

Los modelos regionales: planificación.

En: *Didascalía*.- Madrid.- (1970).- n.º 6.- p. 59-65.
R-373

PEDRO-PONS, Agustín.

Final de etapa y nuevas perspectivas. Agustín Pedro-Pons y Pedro Laín Entralgo.
En: *Convivium*.- Madrid.- (1969).- n.º 29.- p. 37-62.
C/160/15

PÉREZ GALÁN, Mariano.

La gratuidad diez años después.

En: *Cuadernos de Pedagogía*.- Barcelona.- (1980).- n.º 70.- Octubre.- p. 54-57.
R-665

POLÍTICA de investigación y formación de personal en el II Plan de Desarrollo.

En: *Revista de Educación*.- Madrid.- 67 (1968).- n.º 195.- p. 27-33.
R-638

El I Plan de Desarrollo en la Enseñanza Media General: Informe del Ministerio de Educación y Ciencia al Consejo de Ministros.

En: *Enseñanza Media*.- Madrid.- (1967).- n.º 176.- p. 581-586.
R-281

RODRÍGUEZ GARRIDO, Fernando.

La enseñanza en el II Plan de Desarrollo.

En: *Enseñanza Media*.- Madrid.- (1969).- n.º 202/4.- p. 261-266.
R-281

RODRÍGUEZ SANMARTÍN, Álvaro.

Dinamismo educativo y planificación.

En: *Bordón*.- Madrid.- (1971).- n.º 177-178.- p. 41-55.
R-290

ROSAL Y GRANDA, Pedro del.

El gasto en educación en España.

En: *Revista de Educación*.- Madrid.- (1968).- n.º 195.- p. 49-52.
R-638

ROSELLÓ, Pedro.

Objetivos económicos del planeamiento educativo.

En: *Bordón*.- Madrid.- (1966).- n.º 140-141.- p. 177-178.
R-290

ROSELLÓ, Pedro.

Objetivos no económicos del planeamiento educativo.

En: *Bordón*.- Madrid.- (1966).- n.º 140-141.- p. 177-198.
R-290

SEAGE, Julio.

La planificación educativa en España. Julio Seage, M.^a Pilar Medela.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1975).— n.º 236-237.— p. 41-65.

R-638

SEMINARIO INTERNACIONAL DE PROSPECTIVA DE LA EDUCACIÓN. (1971. Madrid).

Seminario Internacional de prospectiva de la educación. Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1971.— 424 p.

18396

SIGUÁN, Miguel.

El precio de la enseñanza en España. Miguel Siguán, Juan Estruch. Barcelona: Dope-sa, 1974.— 351 p.

SITUACIÓN económica de la enseñanza privada.

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1975).— n.º 54.— p. 34-38.

R-373

SOLER VALERO, Francisco.

Estrategia de la planificación educativa (una experiencia española).

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1970).— n.º 210-211.

R-638

SOLER VALERO, Francisco.

Un modelo macroeconómico del desarrollo educativo.

En: *La escuela en acción*.— Madrid.— (1973).— n.º 10.176.— p. 19-22.

R-374

TAMAMES, Ramón.

Algunas reflexiones sobre el sistema fiscal/sistema educativo.

En: *Cuadernos de Pedagogía*.— Barcelona.— (1976).— n.º 16.— p. 7-11.

R-665

TENA ARTIGAS, Antonio.

La educación y el primer Plan de Desarrollo (1966).

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1966).— n.º 180.— p. 26-31.

R-638

TENDENCIA estratificadora en la enseñanza.

En: *Razón y Fe*.— Madrid.— (1971).— n.º 884-885.— p. 147-155.

R-372

VEIRA, Carlos.

Escolarizar con calidad: el IV Plan de Desarrollo adelante.

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1975).— n.º 51.— p. 17-24.

R-373

VILLAR PALASÍ, José Luis.

El «rescate de cerebros». Hay que poner el país al día. Los dos mil millones de pesetas para investigación son escasos. Entrevista...

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1968).— n.º 195-196.— p. 1991-1996.

R-281

III. 1. ESTADÍSTICA

AZOR GARRIDO, Juan.

Estado de escolarización de la población española de seis a catorce años en el curso 1967-1968.

En: *Bordón*.— Madrid.— (1968).— n.º 155.— p. 127-140.

R-290

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General Técnica.

Datos y cifras de la enseñanza en España. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Secretaría General Técnica, 1961-1987.

Contiene: 1961, 1964, 1966, 1967-1968, 1969, 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, 1976, 1978, 1980, 1982, 1983, 1984, 1985.

1985 (1-34)

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. Sección de Estadística.

La educación en España. Evolución de la década 1966-1976 y análisis del curso 1976-1977. Educación Preescolar, General Básica, Especial, Adultos, Formación Profesional, Bachillerato y COU, Educación Universitaria. Estadísticas del curso 1975-1976. Información sobre: Centros, Puestos escolares. Profesores y alumnos por sexo, Curso, Tipo de enseñanza y clase de curso. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 1977.— pág. varia.

17371, 17372

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Madrid.

Anuario Estadístico de España. Madrid: INE, 1943-1982.

Comprende: 1943, 1945-1952, 1954, 1956, 1977-1982.

27013 (1-49)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Madrid.

Estadística de la enseñanza en España. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 1946-1975.

Comprende: 1946-1959, 1969-1975.

21106 (1-63)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Madrid.

Estadística de la Enseñanza Media en España 1956-1969. Madrid: INE, 1956-1969.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Madrid.

Estadística de la Enseñanza Media en España. Madrid, 1970.

Contiene: Curso 1967-1968.
5142 (1-2)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Madrid.

En: *Estadística de la Enseñanza Media en España*. Curso 1968-1969. Madrid: Presidencia del Gobierno, Instituto Nacional de Estadística, 1971.- 111 p.
7202

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Madrid.

Estadística de la Enseñanza Media en España, I. Bachillerato y Escuelas del Magisterio. Madrid, 1960-1967.- 2 v.

Contiene: 1960-1961, 1961-1962, 1962-1963, 1964-1965, 1965-1966, 1966-1967.
16156 (1-12)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Madrid.

Estadística de la Enseñanza Media en España. (II Laboral y Técnica). Madrid: Presidencia del Gobierno, Instituto Nacional de Estadística, 1959-1961.- 3 v.

Contiene: Cursos 1956-1957, 1957-1958, 1958-1959, 1959-1960.
22399 (1-4)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Madrid.

Estadística de la Enseñanza Media en España. II Otras Enseñanzas Medias y Enseñanza Eclesiástica. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 1963-1967.

Contiene: 1960-1967.
22948 (1-6)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Madrid.

Estadística de la Enseñanza Primaria. Madrid: Presidencia del Gobierno, Instituto Nacional de Estadística, 1959-1968.

Contiene: Curso 1958-1959, 1959-1960, 1963-1964, 1965-1966, 1966-1967, 1967-1968.
23765 (1-2)

OCDE.

Statistique de l'enseignement superieur 1950-1967. Paris: OCDE, 1971.

OCDE.

Statistiques et indicateurs de l'enseignement. Paris: OCDE, 1973.

SOLER VALERO, Francisco.

¿Cuántos puestos escolares hay que crear en España de 1971-1980?

En: *Razón y Fe*.- Madrid.- (1971).- n.º 884-885.- p. 179-195.

R-372

IV. PROGRAMAS DE ESTUDIO. PLANES

ABAD ASENJO, Andrés.

Cuestionarios y programas de enseñanza primaria.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1966).— n.º 184.— p. 54-58.

R-638

ABAD ASENJO, Andrés.

Cuestionarios y programas de enseñanza primaria.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1966).— n.º 185.— p. 104-108.

R-638

BARTOLOMÉ, José.

Ante el nuevo plan de Bachillerato.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.—

(1975).— Junio.— p. 1-2.

R-657

CUESTIONARIOS, programas y promociones escolares.

En: *Bordón*.— Madrid.— 18 (1966).— n.º 137.— p. 419-447.

R-290

ESPAÑA. Ministerio de Educación Nacional. Secretaría General Técnica.

Esquemas de la organización y coordinación de la enseñanza en España y planes de estudios. Madrid (s.a.), 1958.— 95 h.

(Ejemp. multicop.).

C/853/15

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.

Cuestionarios nacionales para la enseñanza primaria.

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1966).— n.º 163.— p. 559-729.

R-281

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.

Decreto 160/1975, de 23 de enero por el que se aprueba el plan de estudios de Bachillerato.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1975).— Febrero.— p. 48-50.

R-657

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.

Decreto 1106/1976, de 31 de mayo, para el establecimiento de un nuevo plan de estudios del Bachillerato Elemental («BOE» 2-VI-1967).

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1967).— n.º 180.— p. 1469-1482.

R-281

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.

Orden de 3 de junio de 1967 por la que se dan normas para la implantación del nuevo plan de estudios del Bachillerato elemental y la adaptación de los anteriores («BOE» 22-VI-1967).

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1967).— n.º 180.— p. 1483-1491.

R-281

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.

Orden de 22 de marzo de 1975 por la que se desarrolla el Decreto 160/1975 de 23 de enero, que aprueba el plan de estudios del Bachillerato y se regula el curso de orientación universitaria («BOE» 18-IV-1975).

En: *Boletín de la FERE*.— Madrid.— (1975).— n.º 174-175.— 55 p.

R-481

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.

Orden Ministerial de 4 de septiembre de 1967, por la que se aprueban los cuestionarios del Bachillerato elemental («BOE» 30-IX-1967).

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1967).— n.º 182.— p. 1755-1845.

R-281

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.

Orientaciones pedagógicas para planes y programas de estudios de la Educación General Básica: Orden de 2 de diciembre de 1970 (Ministerio de Educación y Ciencia) por la que se aprueban las orientaciones pedagógicas para la Educación General Básica. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 1970.

HERMIDA LÓPEZ, Jacinto.

Planes y programas de Formación Profesional.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1970).— n.º 207-208.— p. 34-36.

R-368

HORARIOS, orientaciones metodológicas y cuestionarios de segundo grado de Formación Profesional (Orden Ministerial de 13 de septiembre de 1975).

En: *Boletín de la FERE*. Madrid.— (1975).— n.º 180, 181, 182, 183.

R-481

J. G. Y.

El nuevo plan de Bachillerato y las protestas de los profesionales.

En: *Cuadernos de Pedagogía*.— Barcelona.— (1975).— n.º 6.— p. 42-43.

R-665

MARTÍN IBÁÑEZ, Ricardo.

Renovación de los contenidos de la educación: planes y programas de estudios.

En: *Revista Española de Pedagogía*.— Madrid.— 30 (1972).— n.º 118.— p. 123-124.

R-337

MEDINA RUBIO, Rogelio.

Aspectos fundamentales de los planes y programas de estudios en la Educación General Básica.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1970).— n.º 207-208.— p. 23-33.

R-638

MORENO GARCÍA, Juan M.

Unos nuevos cuestionarios de enseñanza primaria.

En: *Vida Escolar*.— Madrid.— (1965).— n.º 63.— p. 4-5.

R-485

NUEVO plan de estudios de Bachillerato.

En: *Revista de Ciencias de la Educación*.— Madrid.— 21 (1975).— n.º 81.— p. 99-103.

R-450

ORIENTACIONES pedagógicas para la Educación General Básica (año académico 1970-1971), planes y programas de estudio.

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1970).— n.º 225.— 116 p.

R-281

PACIOS, Arsenio.

Universidad y diversificación de los planes de enseñanza.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1969).— n.º 202.— p. 8-22.

R-638

PLAN de estudios de Bachillerato.

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1975).— n.º 54.— p. 41-54.

R-373

PLAN de estudios de la Formación Profesional de primer grado.

En: *Boletín de la FERE*.— Madrid.— (1974).— n.º 171, 172, 173.

R-481

PLAN de estudios del Bachillerato y regulación del Curso de Orientación Universitaria.

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1975).— n.º 51.— p. 34-65.

R-373

PLAN Nacional de Perfeccionamiento del Profesorado para el año 1976.

En: *Revista Española de Pedagogía*.— Madrid.— 34 (1976).— n.º 131.— p. 125-127.

R-337

RAMOS FIGUERAS, José Luis.

Planes y programas de Enseñanza Técnica y Superior.

En: *Revista de Educación*.— Madrid.— (1970).— n.º 207-208.— p. 37-39.

R-638

RUIZ BERRIO, Julio.

Los primeros planes españoles de educación primaria.

En: *Revista Española de Pedagogía*.— Madrid.— 24 (1966).— n.º 93.— p. 49-56.

R-337

UTANDE IGUALADA, Manuel (Recop.).

Planes de estudios de Enseñanza Media. Introducción recopilación... Madrid: Ministerio de Educación Nacional, Dirección General de Enseñanza Media, 1964.—XVII.— 628 p.

29041

VASCONCELLOS, J. de.

Los planes nacionales de educación y la planificación de la educación católica.

En: *Educadores*.— Madrid.— (1968).— n.º 71.— p. 397-409.

R-428

V. PROFESOR. ESCUELAS DE FORMACIÓN

ACCESO a la docencia.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1977).— Octubre.— 12 p.

R-657

El ACCESO a la enseñanza.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1976).— Abril.— p. 10-12.

R-657

El ACCESO a la enseñanza.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1977).— Mayo.— 14 p.

R-657

ACCESO al cuerpo de profesores en EGB.

En: *Didascalía*.— Madrid.— (1974).— n.º 4.— p. 10-11.

R-373

ANTEPROYECTO de la Escuela de Formación del Profesorado.

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1967).— n.º 180.— p. 1494-1500.

R-281

Las ASOCIACIONES profesionales de estudiantes.

En: *Revista Española de Pedagogía*.— Madrid.— 24 (1966).— n.º 93.— p. 83-92.

R-337

AVILÉS, Lola.

Lo que nos han dado, lo que nos han negado.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1974).— Octubre-noviembre.— p. 14-16.

R-657

BOZAL FERNÁNDEZ, Valeriano.

Sobre la sindicación de profesionales y técnicos I. Enseñanza. Trabajadores de la enseñanza y profesionales.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1977).— Marzo.— p. 9-10.

R-657

BOZAL FERNÁNDEZ, Valeriano.

Sobre la sindicación de profesionales y técnicos II. ¿Sindicatos autónomos? ¿Sindicatos de clase?...

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1977).— Abril.— p. 14-16.

R-657

COLEGIO OFICIAL DE DOCTORES Y LICENCIADOS. Junta de Gobierno.

Declaración sobre el anteproyecto de decreto sobre Colegios Profesionales.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1974).— Julio-agosto.— p. 5-7.

R-657

COMISIÓN GESTORA DE LA ENSEÑANZA PRIVADA.

Sobre la organización de los enseñantes.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1976).— p. 4-5.

R-657

COMUNICADO conjunto MEC/PNN.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1977).— Octubre.— p. 11.

R-657

DECLARACIÓN de la Junta de Gobierno.

El problema del acceso a la enseñanza.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1977).— Abril.— p. 1-3.

R-657

DÍEZ HOCHLEITNER, Ricardo.

Conferencia pronunciada por don Ricardo Díez Hochleitner en el acto de apertura del IV Congreso Nacional de Pedagogía.

En: *Revista de Educación*.- Madrid.- (1969).- p. 66-69.
R-638

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.

Decreto regulando las retribuciones complementarias del profesorado.

En: *Profesiones y Empresas*.- Madrid.- (1975).- n.º 19.- Agosto-septiembre.-
p. 33-36.

R-656

FORMACIÓN y actualización del profesorado de educación preescolar.

En: *Didascalía*.- Madrid.- (1974).- n.º 38.- p. 53-62.

R-373

GARCÍA GARCÍA, Matilde.

Las escuelas normales, formadoras de educadores.

En: *Educadores*.- Madrid.- (1970).- n.º 56.- p. 35-43.

R-428

GARCÍA GARCÍA, Matilde.

Posibilidades de proyección social de las Escuelas del Magisterio.

En: *Bordón*.- Madrid.- 18 (1966).- n.º 142.- p. 242-264.

R-290

La HISTORIA de los PNN.

En: *Didascalía*.- Madrid.- (1975).- n.º 51.- p. 6-8.

R-373

INFORME sobre el profesorado.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*- Madrid.-
(1976).- Abril.- p. 15-16.

R-657

Los INSTITUTOS de Ciencias de la Educación: una nueva dimensión educativa.

En: *Didascalía*.- Madrid.- (1970).- n.º 4.- p. 21-29.

R-373

LAVARA GROS, Eliseo.

Formación de maestro.

En: *Bordón*.- Madrid.- (1966).- n.º 138-139.- p. 133-154.

R-290

LORA TAMAYO, Manuel.

Estructura de las facultades universitarias y su profesorado.

En: *Revista de Educación*.- Madrid.- (1965).- n.º 174.- p. 17-26.

R-638

LORA TAMAYO, Manuel.

Estructura de las facultades universitarias y su profesorado. Discurso del Ministro de Educación Nacional Prof. Lora Tamayo en las Cortes Españolas (15-VII-1965).

En: *Enseñanza Media*.— Madrid.— (1965).— n.º 157.— p. 1721-1741.

R-281

MARCHENA, José.

La politización del sector.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1975).— Enero.— p. 31-32.

R-657

MARTÍNEZ DÍAZ, Manuel.

Propuesta elaborada por la coordinadora estatal de representantes de enseñanza privada... que negociará con el MEC las nuevas formas de acceso a la enseñanza estatal. Manuel Martínez Díaz, Lola Avilés de Torres.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1977).— Diciembre.— p. 6.

R-657

MARTÍNEZ PEREDA, Fernando.

La perspectiva del cuerpo único.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*— Madrid.— (1975).— Febrero.— p. 24-25.

R-657

MORENO GARCÍA, José Manuel.

Formación de maestros para la enseñanza primaria.

En: *Bordón*.— Madrid.— 18 (1966).— n.º 138-139.— p. 85-107.

R-290

NUEVA estructura de las facultades universitarias y de su profesorado.

En: *Bordón*.— Madrid.— 17 (1965).— n.º 134-135.— p. 323-348.

R-290

OCAÑA, Antonio.

La rebelión de los PNN o la Universidad al descubierto.

En: *Razón y Fe*.— Madrid.— (1975).— n.º 929.— p. 529-533.

R-372

ORDEN HOZ, Arturo de la.

El perfeccionamiento del Magisterio en ejercicio.

En: *Bordón*.— Madrid.— 19 (1977).— n.º 148.— p. 167-193.

R-290

PÉREZ, Magdalena.

El movimiento de enseñantes en España.

Magdalena Pérez y Javier Doz.

En: *Zona Abierta*.- Madrid.- (1976).- n.º 7.- p. 50-66.

R-651

PÉREZ GALÁN, Mariano.

El pago directo al profesorado.

En: *Nuestra Escuela*.- Madrid.- (1984).- n.º 57.- Febrero.- p. 5-10.

R-297

PONENCIA sobre la situación del profesional.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*- Madrid.- (1975).- Febrero.- p. 9-12.

R-657

PROFESORES de EGB.

En: *Didascalía*.- Madrid.- (1974).- n.º 40.- p. 5-8.

R-373

ROMERO MARÍN, Anselmo.

Formación y perfeccionamiento del personal docente.

En: *Revista Española de Pedagogía*.- Madrid.- 30 (1972).- n.º 117.- p. 11-26.

R-337

SINDICATO de los trabajadores de la enseñanza: bases para un debate.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*- Madrid.- (1975).- Diciembre.- 24 p.

Dossier sobre el tema.

R-657

SITUACIÓN contractual del PNN.

En: *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Fil. y Let.*- Madrid.- (1975).- Febrero.- p. 9-14.

R-657

VÁZQUEZ, Gonzalo.

Tendencias actuales en materia de escolaridad y de sistemas de formación del profesorado.

En: *Bordón*.- Madrid.- 27 (1975).- n.º 206.- p. 61-67.

R-290

VI. ORIENTACIÓN ESCOLAR Y PROFESIONAL. EVALUACIÓN. CALIDAD. INSPECCIÓN

AYLLÓN, Saturnina.

Los problemas de la orientación educativa en la EGB.

En: *Educadores*.- Madrid.- (1975).- n.º 85.- p. 697-714.
R-428

CURSO de Orientación Universitaria: normas complementarias de evaluación.
En: *Bordón*.- Madrid.- 24 (1972).- n.º 189.- p. 465-477.
R-290

DÍEZ ALLUÉ, M.ª Teresa.
La orientación profesional del universitario, una apremiante necesidad.
En: *Revista Española de Pedagogía*.- Madrid.- 34 (1976).- n.º 134.- p. 379-411.
R-337

DÍEZ ALLUÉ, M.ª Teresa.
La orientación y su significado en el marco de una educación personalizada.
En: *Bordón*.- Madrid.- 23 (1971).- n.º 179-180.- p. 117-143.
R-290

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia.
Decreto 2618/1970 de 22 de agosto sobre sustitución de las actuales pruebas del grado de Bachillerato elemental y establecimiento de la evaluación continua del rendimiento educativo de los alumnos.
En: *Didascalía*.- Madrid.- (1970).- n.º 7.- p. 50-52.
R-373

EVALUACIÓN continua en el rendimiento educativo.
En: *Enseñanza Media*.- Madrid.- (1970).- n.º 220-224.- p. 57-64.
R-281

FUNCIONES del Servicio de Inspección Técnica de Educación.
En: *Revista Española de Pedagogía*.- Madrid.- 31 (1972).- n.º 122.- p. 267-273.
R-337

GALINO CARRILLO, M.ª Ángeles.
La calidad de la enseñanza.
En: *Enseñanza Media*.- Madrid.- (1969).- n.º 210.- p. 2212-2227.
R-281

GALINO, Ángeles.
La calidad de la enseñanza.
En: *Revista Española de Pedagogía*.- Madrid.- 27 (1969).- n.º 108.- p. 319-336.
R-337

GRIEGER, Paul.
¿Puede adaptarse a la renovación pedagógica el sistema tradicional de orientación?
En: *Didascalía*.- Madrid.- (1974).- n.º 43.- p. 39-48.
R-373

MAILLO, Adolfo.

La inspección de enseñanza primaria: historia y funciones. Madrid: Escuela Española, 1967, 207 p.

R-369

MARTÍN BARRIENTOS, M.^a Carmen.

El consejo orientador en el COU.

En: *Bordón.*— Madrid.— 25 (1973).— n.º 194-195.

R-290

MORENO GARCÍA, Juan M.

Mejoramiento de la calidad de la enseñanza primaria escolar.

En: *Vida Escolar.*— Madrid.— (1967).— n.º 85-86.— p. 3-5.

R-458

MORENO GARCÍA, Juan M.

Orientaciones actuales de educación preescolar.

En: *Bordón.*— Madrid.— 18 (1965).— n.º 130.— p. 227-243.

R-290

La ORIENTACIÓN escolar y profesional, a la luz de la nueva ley.

En: *Didascalía.*— Madrid.— (1971).— n.º 17.— p. 41-49.

R-373

ORIENTACIONES para el futuro de la Formación Profesional.

En: *Didascalía.*— Madrid.— (1973).— n.º 34.— p. 75-78.

R-373

PONCE, Fernando.

Jornadas de trabajo sobre orientación de la Educación General Básica.

En: *Revista de Educación.*— Madrid.— (1970).— n.º 212-213.— p. 102-107.

R-638

REGLAS GENERALES PARA LA PRESENTACION DE TRABAJOS

1. Los autores remitirán sus manuscritos (con dirección de contacto) al Director. Este los enviará al Consejo de Redacción para su selección de acuerdo con los criterios formales (normas) y de contenido de la Revista de Educación.
2. Todos los trabajos deberán ser presentados a máquina, por duplicado, en hojas tamaño DIN-A-4 por una sola cara, a dos espacios.
3. La extensión de los trabajos no sobrepasará las treinta páginas.
4. Al final del trabajo se incluirá la lista de referencias bibliográficas, por orden alfabético, que deberán adoptar la forma siguiente:
 - a) Libros: el apellido del autor, seguido de las iniciales de su nombre, título del libro subrayado, lugar de edición, editorial y año de edición.
 - b) Revistas: el apellido del autor, seguido de las iniciales de su nombre, título del trabajo, nombre de la revista subrayado, número de volumen subrayado, número de la revista cuando proceda, entre paréntesis, año de publicación y las páginas que comprende el trabajo dentro de la revista.
5. En las citas textuales irá entrecomillado y seguido por el apellido del autor de dicho texto, año de publicación y la página o páginas de las que se ha extraído dicho texto, todo ello entre paréntesis.
6. Las tablas deberán ir numeradas correlativamente y se enviarán en hojas aparte, indicando en el texto el lugar y el número de la Tabla a insertar en cada caso. Los títulos y leyendas de las mismas irán en otras hojas, asimismo numeradas.
7. Los gráficos se presentarán en papel vegetal o fotografía. (Nota: Una presentación con poco contraste hace imposible su publicación.)
8. El consejo de redacción se reserva la facultad de introducir las modificaciones que considere oportunas en la aplicación de las normas publicadas. Los originales enviados no serán devueltos.
9. La corrección de pruebas se hace cotejando con el original, sin corregir la ortografía usada por los autores.



Ministerio de Educación y Ciencia

Centro de Publicaciones