

¿MODERNIZACIÓN O DEMOCRATIZACIÓN? LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO SISTEMA EDUCATIVO ENTRE EL TARDOFRANQUISMO Y LA DEMOCRACIA

Modernisation or democratisation? The construction of a new education system between the twilight of the franco era and the dawn of democracy

CECILIA CRISTINA MILITO BARONE
Universidad Nacional de Educación a Distancia

TAMAR GROVES
Universidad de Salamanca

DOI: 10.13042/Bordon.2013.65409

INTRODUCCIÓN. El objetivo del trabajo es plantear de forma general dos aspectos relevantes en el contexto de construcción de la reforma educativa de 1970: la modernización “desde arriba” en el discurso de la Ley General de Educación (LGE) y la democratización “desde abajo” en los discursos y demandas de los movimientos de enseñantes. **MÉTODO.** Puntualizamos las características principales del paradigma de sistema mundial para ubicar a la LGE en ese contexto. Analizamos el discurso de la reforma y su diagnóstico previo, el Libro Blanco de 1969, en la búsqueda de semejanzas con los discursos difundidos por los organismos internacionales. A su vez, analizamos determinados materiales de difusión de las ideas y concepciones educativas de los movimientos de enseñantes. **RESULTADOS.** Con la reapropiación del discurso de justicia social y democracia por parte de las corrientes económicas del capital humano, la concepción de democratización se entendió como la extensión escolar e igualdad de acceso al sistema, limitando así su significación más profunda. Esta concepción es la que detentan la Ley General de Educación de 1970 y el Libro Blanco de 1969. En cambio, los movimientos de enseñantes bregaron también por la modernización y la democratización educativas pero bajo un significado completamente distinto asociado a concepciones científicas del aprendizaje y al fortalecimiento de la participación de la población en políticas educativas. **DISCUSIÓN.** El diseño del sistema educativo en los años setenta fue el resultado de una matriz compleja de factores locales e internacionales. Tanto las autoridades como los movimientos sociales tradujeron a la realidad española concepciones que vinieron desde fuera adaptándolas a sus intereses y valores. La modernización y la democratización del sistema educativo fueron mayormente moldeadas por las autoridades, si bien, los movimientos sociales también dejaron sus huellas.

Palabras clave: *Democratización, Modernización, Desarrollo económico y social, Teorías del capital humano, Reforma educativa, Movimientos de enseñantes, Tecnocracia, España.*

Introducción

El objetivo principal de este trabajo consiste en delinear ciertos aspectos claves que formaron parte del contexto de construcción de la Ley General de Educación (LGE) de 1970. Por un lado, se resalta la correspondencia de la ley con un contexto mundial regido por las ideas del desarrollo económico y las teorías del capital humano. En este sentido, se trata la reapropiación que los técnicos encargados de elaborar la ley hicieron de los discursos difundidos a nivel mundial por los organismos internacionales. Por otro lado, se focalizan las demandas y denuncias sociales de los movimientos de enseñantes que —inspirados por ideas internacionales de un tenor diferente relacionadas en su mayoría con la Escuela Nueva, la vida democrática y los derechos sociales—, si bien coincidieron con la necesidad de promoción de la educación para la movilidad social, denunciaron las ideas de base tecnocrática y economicista de la ley, cuyo discurso revestido de un halo democrático disimulaba, como es lógico en una dictadura, la falta de una estructura democrática profunda.

Extensión y estandarización de los sistemas educativos a nivel mundial

A partir de los resultados de las investigaciones educativas internacionales adscritas al nuevo paradigma de sistema mundial (Schriewer, 2011: 41-105), una serie de líneas básicas sirven de fundamento para ubicar, en primera instancia, el proceso modernizador del ámbito educativo español y la reforma de 1970 en su dimensión internacional. Por un lado, la expansión de la educación de masas a nivel mundial, proceso desigual según los países pero similar como tendencia, acentuada y acelerada en la segunda mitad del siglo XX gracias a la concepción de las teorías del capital humano¹ y a los anhelos de bienestar y justicia social para todos. La extensión de la educación se entendió como la escolarización de la totalidad de la población

(al menos en los niveles obligatorios), así como también el aumento de infraestructuras (centros, equipamiento, etc.) y de recursos humanos (profesorado, departamentos de orientación, etc.) Por otro lado, la aceptación global de un modelo de escolarización institucionalizada, altamente estandarizada, con rasgos característicos propios de los sistemas modernos de educación representados por una administración estatal; niveles, planes de estudio y exámenes, espacios y tiempos escolares; niños graduados por edades reunidos en una misma aula; regulación gubernamental de los procesos de enseñanza y aprendizaje; papeles característicos de profesores y alumnos; y certificados, diplomas y credenciales como conectores entre sistema educativo y mercado laboral y como formas de estratificación social. Asimismo, la existencia de una aceptación generalizada por parte de los gobiernos de ciertas metas nacionales estandarizadas que se definieron de forma amplia como “progreso con desarrollo y justicia con igualdad” (Ramírez y Meyer, 2011: 110). La educación se consideraba, en este sentido, una herramienta esencial para lograr dichas metas.

Los procesos de extensión y estandarización de los sistemas educativos en el marco de las teorías del capital humano se vieron desarrollados, apoyados y ratificados por una literatura científica especializada que partía de ciertos principios rectores: “(i) el desarrollo individual de la personalidad, la ciudadanía y la competencia participativa; (ii) la igualación de las oportunidades sociales y políticas; (iii) el desarrollo económico, y (iv) el orden político garantizado por el Estado-nación” (Schriewer, 2011: 59). Hay que aclarar que dichos principios rectores no se fueron desarrollando de forma paralela y homogénea como cabría esperar sino que unos han predominado sobre otros, más aún, el factor económico ha inundado los restantes. Dicha literatura específica fue difundida mundialmente a través de una amplia gama de organizaciones internacionales surgidas después de la Segunda Guerra Mundial: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE),

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Banco Mundial (BM) y otras. Papel principal jugaron los expertos y propagadores insertos en dichos organismos, como responsables de la articulación de las premisas básicas de los modelos mundiales en los sistemas educativos nacionales (Ossenbach y Martínez Boom, 2011: 681).

Aceptamos, por tanto, que existen relaciones dinámicas entre los sistemas educativos locales y sus contextos mundiales y que, aunque dichos sistemas se legitimen “en la estrechez de sus vínculos con modelos mundiales estandarizados y estandarizadores” (Ramírez y Meyer, 2011: 126), no dejan de aparecer en ellos sus rasgos particulares.

La apertura del sistema educativo español: los primeros pasos

La situación española en la segunda posguerra mundial no fue la misma que la de los países occidentales que habían participado explícitamente de tal guerra. España era un país aislado, no integrado en el Plan Marshall y en plena instauración de un régimen autoritario establecido por la fuerza. Por este motivo, el aumento de la escolarización en España se vio impulsado por la apertura económica y los planes de desarrollo que comenzaron a regir a partir de 1959 con el Plan de Estabilización². Cada uno de los tres planes de desarrollo económico y social implementados entre 1962 y 1973, sin excepción, encaró la enseñanza como pieza fundamental para el desarrollo. Lo mismo ocurrió con el Proyecto Regional Mediterráneo —proyecto piloto de la OCDE para países miembros “decididos a acometer con urgencia una mejor preparación de sus recursos humanos” (Ministerio de Educación Nacional-OCDE, 1963: 7)— que sostenía la misma concepción sobre el capital humano. Tanto unos como otros destacaron la expansión de la escolarización como clave para el sistema económico y

ubicaron a España en el marco de las corrientes mundiales, tomando a las economías avanzadas de Europa como ejemplos a seguir. Todas las energías se pusieron entonces en lo que venía siendo una constante en los Estados de bienestar de las naciones occidentales: la expansión del sistema educativo.

La expansión real de la escolarización no fue tarea fácil en la España de los sesenta. El aumento de la industrialización promovida por los planes de desarrollo produjo, a su vez, un aumento incontrolable de la demanda social de educación. De esta forma, paliar el déficit de puestos escolares que se arrastraba desde el periodo autárquico al mismo tiempo que crecía la demanda educativa se mostró altamente insuficiente. Lo delineado en los planes no apuntaba solamente al aumento de puestos escolares (aunque constituía, en principio, el grueso del trabajo), también se incluía en ellos (sobre todo en el primero) ampliar la escolarización obligatoria, incrementar el nivel formativo del profesorado y la necesidad de asegurar todo esto a través de medidas legislativas. Estas últimas no tardaron en presentarse y se implementaron como modificaciones parciales, a modo de parches, manteniendo aún las estructuras anteriores. Así, en 1964 aparecía la ley sobre ampliación del periodo de escolarización obligatoria hasta ocho cursos, lo que constituía un avance importante en materia de expansión educativa al aumentar los años de educación obligatoria. Aún teniendo en cuenta las carencias estructurales que recogerá el Libro Blanco en 1969, la expansión escolar en la década 1960-1970 va a ser muy significativa³. A dicha fecha, las insuficiencias persisten porque el punto de partida de la realidad escolar española antes de la aplicación de los planes de desarrollo era extremadamente reducido.

A pesar de las acciones que se fueron realizando, el sistema educativo del llamado segundo franquismo presentaba, además, otros problemas. La organización de la enseñanza primaria, regida en aquel momento por la ley de 1945,

mantenía claras connotaciones segregadoras y elitistas. Su estructura no difería demasiado de aquella que se había establecido en el siglo XIX con la Ley Moyano. La grave discriminación de acceso a la educación que permanecía en la base del sistema y las lamentables consecuencias para la integración social, se derivaban de la diferenciación temprana:

“En la base de la estructura del sistema educativo español se observa una anomalía muy grave: la existencia de dos niveles diferentes en educación primaria. Para los niños que ingresan en centros de Enseñanza Media, la duración de la escolaridad primaria llega solamente hasta los diez años de edad; para los demás, hasta los catorce” (Ministerio de Educación y Ciencia, 1969: 17).

Así, las dos ramas que comprendían este nivel educativo equivalían, en realidad, a la promoción de un tipo de educación propedéutica para las clases ricas y otra terminal para las pobres, restando continuidad a aquella rama que no preparaba para el bachillerato y derivaba en una vía muerta que terminaba en el mercado de trabajo a edades muy tempranas y con una escasa preparación. Pero el carácter discriminador del sistema educativo no se ceñía solo a la enseñanza de base sino que se mantenía a lo largo del recorrido institucional, utilizando los exámenes como herramientas de criba.

Otra cuestión se añadía también a las problemáticas descritas: la agitación estudiantil universitaria. Tanto Villar Palasí como sus técnicos colaboradores trataron este asunto como un emergente de la falta de adecuación social del entramado educativo (Bousquets, 1969; Díez Hochleitner, 1992: 269; Villar Palasí, 1970: 7), justificando con ello la idea de la necesidad de una reforma estructural que afrontara las deficiencias y se comprometiera con la expansión, integración y estandarización del sistema, dando lugar por otra parte, a la posible solución del problema universitario. Tal era la empresa que se propuso llevar a cabo el grupo de tecnócratas

perteneciente a las familias del régimen más proclives a las reformas, cuyo objetivo era acomodar el franquismo a las nuevas circunstancias nacionales e internacionales. A grandes rasgos, los siguientes fueron los grandes cambios que se pusieron en marcha con la LGE de 1970: la unificación e interrelación del sistema, anulando la discriminatoria bipolaridad anterior; la eliminación de pruebas selectivas; la gratuidad y la obligatoriedad de la educación general básica; la tendencia hacia la comprensividad; la unificación del nivel secundario y el respeto a su carácter propedéutico y terminal; la polivalencia del mismo (desvirtuada en el plan de 1975); el papel de la Formación Profesional como culminación laboral de los diferentes niveles educativos; y la autonomía universitaria, teórica en principio (Puelles, 1992: 25-27). En este sentido, puede considerarse que esta ley, con mayor o menor éxito reconocido por sus defensores y detractores, modificó por completo el panorama educativo español de los setenta y se le debe atribuir el intento de paliar las grandes deficiencias del aparato educativo heredado. La aplicación de la reforma fue compleja y no se llevó a cabo de la manera prevista. El quiebre en las familias franquistas se hizo notar cuando, interpretándola como aperturista, se le inhibió la financiación necesaria a una reforma de tal calado.

La versión oficial de la modernización y la democratización

Los grandes propósitos de la ley mantenían evidentes correspondencias (algo tardías) con el contexto internacional y con las recetas que los organismos internacionales difundían sobre planificación educativa⁴. En primer lugar, la universalidad y gratuidad de los niveles básicos de los modernos sistemas educativos fueron concebidas por la UNESCO desde su mismo nacimiento (1945) y reconocidas en el artículo 4.a de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza aprobada por la XI Conferencia General

de la UNESCO en 1960, aceptada por España en 1969. En segundo lugar, la búsqueda de la unidad y la integración del sistema como instrumento eficaz para el desarrollo económico y social se trató en España en 1962 en el marco de un Curso-coloquio sobre Planeamiento Integral de la Educación organizado por el Ministerio de Educación Nacional con la colaboración de la UNESCO (Ministerio de Educación Nacional, 1962). En este organismo, la planificación educativa comenzaba a ser materia prioritaria por considerarla fundamental para la comprensión de los sistemas educativos como unidades integradas. Es por eso que su inclusión en conferencias generales e internacionales experimentó un progresivo aumento hasta el punto de llegar a la creación, en la XII Conferencia General celebrada en París en 1962, del Instituto Internacional de Planificación de la Educación que en mayo de 1964 iniciaría su andadura con Philip Coombs como primer director (Valderrama, s.a.: 11-12). En 1968, Ricardo Díez Hochleitner, motor de la reforma de 1970 en España, fue nombrado relator general de la Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación, en la cual se recomendó a los Estados miembros, entre otras cosas, que en el planeamiento educativo debían “tenerse en cuenta tanto la estructura, los métodos y el contenido de la educación como sus aspectos cuantitativos” (Recomendaciones, 1969: 60). En tercer lugar, la incorporación de la tecnología al currículo para una formación profesional acorde con el mercado laboral —punto clave en las relaciones entre educación y sistema económico de las teorías del capital humano—, estuvo requerida no solo por los planes de desarrollo económico y social aplicados en España y por el Proyecto Regional Mediterráneo de la OCDE, sino que también fue apuntada en el curso-coloquio citado más arriba y en los discursos pedagógico-científicos de los expertos internacionales (Bousquet, 1969: 44; Díez Hochleitner, 1967: 9-27; 1969: 67). En cuarto lugar, la consideración de la educación continua, que comenzaba a llamarse educación permanente en los ámbitos internacionales,

cobró relevancia desde que en la XV Conferencia General de la UNESCO de 1968 se autorizó al director general de dicho organismo a emprender estudios para precisar la significación, el contenido y el alcance del concepto de “educación permanente” (Valderrama, s.a.: 14). Estos puntos confluyen con los objetivos de especial relieve que se propone la LGE:

“Hacer partícipe de la educación a toda la población española [...], completar la educación general con una preparación profesional que capacite para la incorporación fecunda del individuo a la vida del trabajo, ofrecer a todos la igualdad de oportunidades educativas, sin más limitaciones que la de la capacidad para el estudio; establecer un sistema educativo que se caracterice por su unidad, flexibilidad e interrelaciones, al tiempo que se facilita 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” (Ley 14/1970).

Una cuestión crucial debemos agregar para entender hasta qué punto resultaba clara la correspondencia de la ley con las líneas mundiales. Algunos de los técnicos de los organismos internacionales encargados de la difusión de modelos y ejemplos a seguir, recetarios cuyo objetivo principal era integrar los procesos empresariales de planificación, racionalización, eficiencia y rendimiento en el seno de la educación y generalizarlos, sobre todo, a los países llamados en desarrollo, eran de nacionalidad española (Ossenbach y Martínez Boom, 2011). Es el caso de Ricardo Díez Hochleitner, cuya conexión tanto con las organizaciones internacionales como con la LGE es altamente significativa. Se le conoce como el “padre” de la reforma porque, ocupando el puesto de secretario general técnico en el Ministerio de Villar Palasí, se le encargó, primero, preparar un documento a partir del cual el equipo ministerial la discutiría (Puelles, 1992: 19) y,

luego, el diseño de la misma. Dicho proyecto fue plasmado en un documento con el nombre de *La Educación en España. Bases para una política educativa*, comúnmente conocido como el Libro Blanco de la Educación de 1969. A partir del diagnóstico indicado allí, se derivaron los objetivos principales de la reforma posterior.

En un relato autobiográfico que se publicó en 1992 en la *Revista de Educación*, monográfico donde se analizaba la LGE veinte años después⁵, el “creador/planificador” de la reforma detalla la cantidad de acciones llevadas a cabo para elaborar el Libro Blanco y entre ellas delinea algunas muy relacionadas con el ámbito y los organismos internacionales. Así, por ejemplo, entre los trabajos preparatorios describe: “unas jornadas organizadas exclusivamente para periodistas con asesoría de Antonio Gamarra, de la UNESCO”, cuya intención era interesar a la opinión pública sobre los aspectos técnicos de la reforma; “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...”; la constitución de un Comité Internacional de expertos para informar sus puntos de vista sobre el Libro Blanco (este comité se reunió en dos ocasiones, marzo y noviembre de 1969); y las “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)” (Díez Hochleitner, 1992: 271-272). Sobre la realización misma del Libro Blanco detalla otras tareas que nos sirven de muestra aquí: consiguió la concurrencia de antiguos colaboradores suyos en la UNESCO, como fueron Jacques Bousquet y José Blat Gimeno; obtuvo la colaboración de organismos internacionales en temas específicos como “una misión conjunta UNESCO-Banco Mundial-OCDE [que] elaboró

los módulos EATP (Enseñanzas Alternativas Técnico Profesionales) previstos como parte del Bachillerato Unificado Polivalente (BUP) para ser impartidos en colaboración con las empresas”; logró la colaboración del Banco Mundial en la “elaboración de las normas básicas para la construcciones escolares”; 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”. Díez Hochleitner había anticipado ya unas líneas fundamentales de sus pensamientos en el libro *Política y financiación de la educación*, publicado en 1967 por la Escuela Nacional de Administración Pública, siendo aún director del Departamento de Planeamiento y Financiación de la Educación de la UNESCO. Allí plasmó sus ideas sobre las relaciones que mantienen educación y economía, muy influenciadas por las teorías del capital humano. Discurrió sobre la demanda de educación (de la que aclara que algunos llaman *de consumo*), indicando “que responde más directamente a los intereses individuales y suele contribuir sustantivamente a la elevación cultural de la sociedad respectiva” (Díez Hochleitner, 1967: 10). Sostuvo, por otra parte, que esta promoción individual “con el consiguiente aumento del ingreso *per capita* [...], contribuye a la promoción social de los individuos y a una más auténtica democratización de la sociedad” (Díez Hochleitner, 1967: 12). Solo en estos casos utilizó el término democratización y desde una perspectiva economicista, ya que parecía desprenderse de sus palabras que un mayor ingreso económico de las personas desembocaría por sí mismo en una sociedad democrática. El texto denotaba la visión economicista de una educación que alentaba la preparación para una sociedad de producción y consumo, no resaltando ninguna formación para la preparación de las personas en los canales o contenidos de participación democrática. Así, hasta la educación de la

mujer se justificaba en el mismo sentido: "... en las sociedades industrializadas en que vivimos, la mujer, debidamente educada en los mecanismos económicos de producción y consumo masivo, puede tener una influencia decisiva en el proceso de desarrollo de un país" (Díez Hochleitner, 1967: 13).

Versiones alternativas a la modernización

Mientras que la Ley General de Educación jugó un papel fundamental en la configuración y modernización "desde arriba" del sistema educativo a partir de los años setenta, otros agentes sociales mediaron la importación de corrientes educativas y políticas democratizadoras: los movimientos de enseñantes. Maestros y profesores de todos los niveles educativos, tanto en la educación privada como en la pública, estuvieron involucrados en una gran variedad de acciones colectivas en dos ámbitos principales: la renovación pedagógica y la lucha sindical (Carbonell, 1992; Groves, 2012a; Groves, 2012b; Jiménez Jaén, 2000). Se trataba de dos luchas diferentes que se desarrollaron en esferas separadas, aunque había una superposición entre ambas que se manifestaba tanto en el plano personal de los militantes como en la agenda educativa que adoptaron.

Las reivindicaciones principales de los movimientos de enseñantes, tanto en el ámbito sindical como en el pedagógico, cuestionaron aspectos sustanciales de la LGE. Maestros y profesores exigieron el cumplimiento efectivo de lo que la ley proponía respecto de sus sueldos y condiciones de trabajo y lucharon para que la administración llevara a cabo las promesas de cubrir todas las necesidades educativas de la población. La expresión más conocida de estas reivindicaciones sindicales fueron las *Alternativas*, documentos redactados por distintas agrupaciones de enseñantes a mediados de los años setenta⁶. Pero además de esto, los movimientos de renovación pedagógica cuestionaron las

premisas de la reforma, relacionados con la modernización y la democratización del sistema educativo, a través de su propio trabajo en el aula y de su reacción hacia la política educativa.

Un fenómeno muy destacado en el seno de los movimientos de renovación pedagógica en la España de los años setenta fue la recuperación de la Escuela Nueva. A pesar de que este movimiento está asociado a las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX, se puede entender también como parte de un movimiento de renovación pedagógica más amplio —cuyos orígenes se detectan ya en los escritos de Rousseau— que sigue con vida aún hoy en día (Aldrich, 2009). Lo interesante del caso español de aquellos años es que combinó corrientes contemporáneas como la pedagogía crítica asociada a autores como Paulo Freire e Ivan Illich, con una vuelta clara a educadores relacionados con la variedad de ideas asociadas con la Escuela Nueva como Célestin Freinet y María Montessori. Freinet fue especialmente influyente porque sus técnicas se emplearon en muchos ensayos de renovación y además el movimiento creado por sus seguidores cumplió un papel importante en la expansión de los cursos de autoformación de los movimientos de renovación pedagógica (Groves, 2011: 145-154). La influencia destacada de estos dos educadores antes de la guerra civil en España hizo que se convirtieran en parte integrante del esfuerzo por recuperar la cultura escolar de aquellos años, un esfuerzo que fue liderado por la asociación Rosa Sensat de Barcelona, el movimiento de renovación pedagógica más destacado⁷.

Una clara característica de la Escuela Nueva, que se ve en las actividades de los movimientos de renovación pedagógica, es la combinación del recelo hacia las consecuencias de la modernización industrial y el apego hacia el conocimiento científico. La importancia de esta combinación se ve en muchas de sus actividades, pero en especial en su actitud hacia la educación ambiental. En sus publicaciones, cursos de autoformación para maestros y experiencias en las aulas, se

encuentran una variedad de actividades destinadas a familiarizar a los niños con la naturaleza y hacerles conscientes del valor de protegerla de los efectos de la industrialización y la modernización. Además, las actividades en la naturaleza estaban muchas veces planteadas de forma globalizada, siguiendo una concepción científica de los procesos de aprendizaje.

“... cuestionaba los objetivos y métodos del sistema educativo vigente, y criticaba la introducción de una mera materia con carácter de asignatura [de educación ambiental], proponiendo como alternativa una planificación global del aprendizaje, que rompiera la compartimentación actual, y un cambio radical de método valorando como más científico el método inductivo-deductivo, por ser el que más posibilita al alumno a descubrir, conocer e intentar modificar la realidad” (Manzano, 1980: 10).

La lucha por la escuela rural fue otra manifestación de esta tendencia contraria a los efectos de la industrialización que se pudo detectar en las movilizaciones de aquellos años:

“... si la agricultura ha sido supeditada a las leyes del desarrollo industrial, si se ha decretado la muerte fulminante y el deterioro lento de centenares de pueblos y si más de un millón de trabajadores del campo han tenido que abandonar sus hogares, ¿qué se podrá decir de la enseñanza rural? En la práctica ha sido inexistente, pues no se puede sostener una política de enseñanza cuando sus destinatarios tienen sus días contados en el lugar donde nacieron” (Bayo, 1976: 13).

El interés de los movimientos de renovación pedagógica por salvar a la escuela rural se manifestó en revistas como *Cuadernos de Pedagogía*, *Colaboración* (Monografías como el número 11 de 1978 y el número 19, sin año) y otras, y en congresos y reuniones celebrados en aquellos años (Primer Congreso, 1983). Además surgieron acciones colectivas en defensa de la escuela

rural a nivel local. Un caso paradigmático que hemos estudiado es el caso de la provincia de Salamanca (Groves, 2009). La estandarización propuesta en la reforma de 1970 creó un modelo de escuela que incluía ocho grados de estudio y niños agrupados según sus edades. Este modelo no correspondió a la realidad en el ámbito rural, donde había escuelas unitarias con niños de distintas edades. La administración implementó un programa que incluía la creación de escuelas comarcales con la intención de reemplazar las escuelas unitarias y proveer de servicios educativos a los niños de una zona rural relativamente más grande. Como respuesta a esta política, en los pueblos de la provincia de Salamanca surgió una oposición que denunciaba, entre otras cosas, que el pueblo se vería privado de la presencia de la generación joven y se quedaría sin su único centro cultural. Respondiendo a esta preocupación el movimiento local de enseñantes creó una Comisión de Concentraciones y declaró que su papel sería ofrecer información sobre aquel programa e intentó alentar un debate público sobre este tema con la participación de los habitantes de los pueblos (La educación como tema, 1977a)⁸.

“Nuestro plan de trabajo, aunque complejo, no es difícil: comisiones en cada pueblo, estudio del proyecto por comarcas y elaboración conjunta de una alternativa. Quizá así superemos el malestar existente en torno a las concentraciones y demos desde la base la solución impensable desde las altas esferas. Esto también es educación” (La educación como tema, 1977b).

El intento de movilizar a la gente de los pueblos correspondió a una concepción democrática tanto de la sociedad como de la misma política educativa, muy distinta de la de la versión oficial de la administración. Esta concepción ya se había planteado en las *Alternativas*:

“Una reforma democrática supone una planificación democrática de la política educativa y una gestión democrática de todo el sistema educativo” (Bozal, 1977: 113).

Esta reivindicación no se limitaba a la descentralización con respecto a las regiones, sino que incluía también la participación activa de todos los agentes sociales en la política educativa. Esta visión se manifestó igualmente respecto a la forma de gestionar los colegios:

“De este modo, la marcha interna de los centros de enseñanza, en lo referente a la aplicación concreta de las normas generales, contratación y selección de personal, control de los fondos económicos, dirección pedagógica, etc., correrá a cargo de los profesores, alumnos y padres de una manera democrática” (Bozal, 1977: 126).

Estas ideas desarrolladas por los movimientos de enseñantes en España reflejan claramente las percepciones de democracia que manejaban los nuevos movimientos sociales que surgieron en Europa y Estados Unidos al final de los años sesenta y los años setenta. Estos movimientos ofrecieron alternativas a la democracia parlamentaria en el mundo occidental. En los cursos de autoformación de los movimientos de renovación pedagógica se puede detectar la participación de militantes que vivieron de cerca los eventos del mayo de 1968 en Francia, como Ignacio Fernández de Castro y también de contenidos relacionados con este tipo de movilizaciones (Monés i Pujol-Busquets, 1981). Según el modelo ofrecido por estos movimientos, las personas deberían participar activamente en la articulación de las políticas que les conciernen. La toma de decisiones tendría que ocurrir lo más cerca posible de los ciudadanos y de sus vidas y no “desde arriba” (Della Porta y Diani, 2006: 239-240). Hace falta una mayor profundización para definir las vías de recepción, pero la cercanía de las ideas es un indicio claro de la influencia de estas corrientes extranjeras en España.

Tanto en el caso de la escuela rural como en el de los procedimientos democráticos en la escuela, el legado de los movimientos de enseñantes se integró, al menos parcialmente,

en la legislación educativa a partir de 1983. Los movimientos de renovación pedagógica de aquellos años fueron un fenómeno complejo y variado que manifestaba grados distintos de carga ideológica de izquierdas. En general, sus innovaciones didácticas fueron parte de una alternativa política y social no solamente al franquismo sino también al sistema capitalista. Sin embargo, muchos de sus planteamientos didácticos fueron apropiados por las instituciones educativas, vaciados de su carga ideológica y teórica. Mientras a largo plazo su legado se iba desdibujando, en los años ochenta tuvieron un cierto grado de influencia (Groves, 2012b). La vuelta a los educadores de la Escuela Nueva y la adopción de algunas de las concepciones de democracia características de los nuevos movimientos sociales en el ámbito internacional fueron parte de la compleja y contradictoria matriz de influencias extranjeras en el desarrollo del sistema educativo español.

A modo de cierre

Como corolario de nuestro trabajo queremos remarcar las dos grandes ideas contrapuestas que se muestran aquí: la modernización educativa “desde arriba” que se puso en marcha con la reforma de 1970 a través de la reapropiación particular que los técnicos españoles vinculados a los sectores aperturistas del régimen hicieron de las ideas, métodos y discursos de los organismos internacionales, y las propuestas de democratización “desde abajo” que partían de los movimientos de enseñantes. La reapropiación del discurso internacional por parte de los legisladores no incluyó nada parecido a una democratización política o al uso de las formas democráticas en la escuela. Se inclinaba, pues, hacia la consecución del derecho a la educación a través de la igualdad de oportunidades (matizada nada menos que con el mérito individual) como una tendencia a la educación de masas necesaria a un sistema económico cada vez más industrializado y bajo el paradigma del capital humano. Los movimientos de enseñantes entendieron las premisas democratizadoras desde

otro punto de vista: sin dejar de reconocer la necesidad de la extensión de la escolarización sin discriminación, intentaron la democratización desde abajo con el incremento de la participación social. Sus técnicas pedagógicas se inspiraron en una crítica política no solamente hacia la dictadura sino

también hacia la democracia occidental. Como alternativa ofrecieron un modelo que atribuía la responsabilidad de la escuela a los profesores, padres y alumnos con el propósito de acercarla a sus necesidades olvidadas, incluso, por las democracias representativas.

Notas

¹ “Desde los inicios de los estudios sobre el vínculo entre la educación y la economía, la discusión ha girado en torno a la relación de causalidad entre las dos variables, esto es, si el desarrollo educativo de un país es el resultado del crecimiento económico o si, en cambio, la educación contribuye a ese crecimiento. [...] La postura que sostiene que la educación contribuye a ese crecimiento está representada básicamente por la escuela de pensamiento del capital humano, iniciada en la década del cincuenta e impulsada en la de los sesenta” (Murdochowicz, 2004: 27-28).

² El desarrollo planificado se organiza en tres planes: I (1964-1967); II (1969); III (1972-1975): “... el *Plan de Estabilización* solo tiene sentido medial; su razón de ser radica en la creación de las condiciones objetivas del *Desarrollo Planificado* (1962-1973)” (Martín Izquierdo, 1991: 15). Las cursivas y las mayúsculas son del original.

³ Los datos de la expansión de la escolarización para la década de 1960-1970 los recoge el III Plan de Desarrollo Económico y Social (Ley 22/1972: 8248).

⁴ En este sentido, Ossenbach y Martínez Boom (2011) mantienen que la planificación que se difundía desde los organismos internacionales se venía poniendo a prueba desde hacía varios años en América Latina.

⁵ En este relato autobiográfico pueden encontrarse detalles de la vida profesional de Díez Hochleitner en los organismos internacionales como acumulación de experiencias, antecedentes para su propuesta de reforma (Díez Hochleitner, 1992).

⁶ El documento que empezó el ciclo y dio a estos textos la denominación de “alternativa” fue publicado por el Colegio de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras de Madrid. El 26 de enero 1975, la Junta General del Colegio aprobaba el documento titulado *Una alternativa para la enseñanza. Bases de discusión*. Un año más tarde se aprobaría la versión definitiva. Este documento, como otros de la misma línea, están reproducidos en Bozal (1977).

⁷ La propia administración franquista empezó a utilizar ideas de la Escuela Nueva a partir de los años cincuenta pero sin reconocer su origen (Pozo Andrés y Braster, 2006).

⁸ En los años setenta *El Adelanto* fue uno de los dos diarios de la provincia de Salamanca. Los militantes del movimiento local de enseñantes editaron allí una columna semanal titulada “Educación como tema”.

Referencias bibliográficas

ALDRICH, R. (2009). The New Education and The Institute Of Education, University Of London, 1919-1945, *Paedagogica Historica*, 45 (4/5), 485-502.

BAYO, E. (1976). La muerte de la enseñanza rural, *Cuadernos de Pedagogía*, 2, 12-14.

BOUSQUET, J. (1969). Tendencias del planeamiento educativo en 1968, *Revista de Educación*, 69 (201), 43-47.

BOZAL V. (1977). *Una alternativa para la enseñanza*. Madrid: Entropress.

CARBONELL, J. (1992). 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, *Revista de Educación*, nº extr., 237-255.

- DELLA PORTA, D. y DIANI, M. (2006). *Social Movements. An introduction*. Oxford: Blackwell.
- DÍEZ HOCHLEITNER, R. (1967). *Política y financiación de la educación*. Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública.
- DÍEZ HOCHLEITNER, R. (1969). Conferencia pronunciada por Ricardo Díez Hotchleitner en el acto de apertura del IV Congreso Nacional de Pedagogía, *Revista de Educación*, 69 (201), 66-69.
- DÍEZ HOCHLEITNER, R. (1992). La Reforma Educativa de la Ley General de Educación de 1970. Datos para una crónica, *Revista de Educación*, n° extr., 261-278.
- GROVES, T. (2009). *El Movimiento de Enseñantes durante el Tardofranquismo y la Transición a la Democracia 1970-1983*. Tesis doctoral presentada en el Departamento de Historia Contemporánea, Facultad de Geografía e Historia, UNED.
- GROVES, T. (2011). Las escuelas de verano: una reforma educativa desde abajo. En P. CELADA PERANDONES (ed.), *Arte y oficio de enseñar. Dos siglos de perspectiva histórica. XVI Coloquio Nacional de Historia de la Educación*. Valladolid: SEDHE/Universidad de Valladolid/CEINCE, 145-154.
- GROVES, T. (2012a). La democracia se hace así. La movilización sindical de los maestros y la democratización de la sociedad española, *Iberoamericana*, 46, 7-22.
- GROVES, T. (2012b). Everyday struggles against Franco's authoritarian legacy: pedagogical social movements and democracy in Spain, *Journal of Social History*, 46 (2), 305-334.
- JIMÉNEZ JAÉN, M. (2000). *La ley general de educación y el movimiento de enseñantes (1970-1976)*. La Laguna: Universidad de la Laguna.
- La educación como tema: asamblea del profesorado de EGB de Salamanca (1977a), *El Adelanto*, 14 de octubre.
- La educación como tema: la "comisión de concentraciones" informa (1977b), *El Adelanto*, 11 de noviembre.
- Ley 14/1970, de 4 de agosto, *General de Educación y Financiamento de la Reforma Educativa*, con la modificación establecida por ley 30/1976, de 2 de agosto (BOE de 6 de agosto de 1970, correcciones de errores en BOE de 7 de agosto de 1970 y de 10 de mayo de 1974, y modificación en BOE de 3 de agosto de 1076).
- Ley 22/1972, de 10 de mayo, de aprobación del *III Plan de Desarrollo Económico y Social* (BOE nº 13 de 11 de mayo de 1972).
- MANZANO, R. del (1980). El aspecto ambiental en la formación de educadores, *Acción Educativa. Boletín informativo*, 4, 10.
- MARTÍN IZQUIERDO, H. (1991). *Educación y desarrollo económico en España*. Valladolid: Secretariado de Publicaciones-Universidad.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL con la colaboración de la UNESCO (1962). *La Educación y el desarrollo económico-social. Planeamiento integral de la educación. Objetivos de España para 1970. Curso-coloquio sobre Planeamiento Integral de la Educación*. Madrid: MEC.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-OCDE (1963). *Las necesidades de educación y el desarrollo económico-social de España*. Proyecto Regional Mediterráneo. Madrid: MEC.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1969). *La Educación en España. Bases para una política educativa*. Madrid: MEC.
- MONÉS I PUJOL-BUSQUETS, J. (1981). *Els primers quinze anys de Rosa Sensat*, Barcelona: Edicions 62.
- OSSENBACH, G. y MARTÍNEZ BOOM, A. (2011). Itineraries of the discourses on development and education in Spain and Latin America (circa 1950-1970), *Paedagogica Historica* [serial online], 47 (5), 679-700.
- POZO ANDRÉS, M^a. del M. del y BRASTER, J. F. A. (2006). The Reinvention of the New Education Movement in the Franco Dictatorship (Spain, 1936-1976), *Paedagogica Historica*, 42 (1/2), 109-126.

- Primer Congreso de Movimientos de Renovación Pedagógica* (1983). Barcelona: Diputació de Barcelona.
- PUELLES BENÍTEZ, M. de (1992). Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1970, *Revista de Educación*, nº extr., 13-29.
- RAMÍREZ, F. O. y MEYER, J. W. (2011). Los currículos nacionales: modelos mundiales y legados históricos nacionales. En M. CARUSO y H. TENORTH (comps.), *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global*. Buenos Aires: Granica, 107-131.
- Recomendaciones de la Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación (1969), *Revista de Educación*, 69 (201), 60-64.
- SCHRIEWER, J. (2011). Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada. En M. CARUSO y H. TENORTH (comps.), *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global*. Buenos Aires: Granica, 41-105.
- VILLAR PALASÍ, J. L. (1970). Discurso ante el pleno de las Cortes que aprobaron la Ley General de Educación, *Vida Escolar*, 121-122, 3-7.

Fuentes electrónicas

- MURDOCHOWICZ, A. (2004). *Discusiones de Economía de la Educación*. Buenos Aires: Losada. <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001507/150777so.pdf>> [Fecha de consulta: 4/abril/2013].
- VALDERRAMA, F. (s.a.). *La UNESCO y la educación: antecedentes y desarrollo*. Unesco.org <<http://www.unesco.org/education/pdf/VALDERRA.PDF>> [Fecha de consulta: 6/abril/2013].

Abstract

Modernisation or Democratisation? The Construction of a New Education System Between the Twilight of the Franco Era and the Dawn of Democracy

INTRODUCTION. The aim of this article is to offer a general discussion of two aspects which were pertinent in the construction of the educational reform of 1970 in Spain: the “top-down” modernisation to be found in the discourse of the General Law of Education (LGE) and the “bottom-up” democratisation effected by the discourse and demands of teachers’ movements. **METHOD.** We outline the main characteristics of the world-systems paradigm in order to gain a proper appreciation of the LGE in that context. We analyse the discourse of the reform, and of the diagnostic report which preceded it, the White Paper of 1969, seeking out similarities with the discourses promulgated by the international organisations. In turn, we analyse publications that served to disseminate the educational ideas of the teachers’ movements. **RESULTS.** With the re-appropriation of social justice- and democracy-related discourse by the human capital train of thought, the concept of democratisation came to be understood as the extension of schooling and equal access to the system for all, thereby limiting its more profound meaning. This is the concept embodied by the LGE of 1970 and the White Paper of 1969. In addition, teachers’ movements also fought for modernisation and democratisation in the sphere of education, but with a completely different understanding of them, relating more to academic ideas of learning and the encouragement of popular participation both in educational policy-making and in the running of the schools. **DISCUSSION.** The design of the education system in the 1970s resulted from a complex web of local and international factors. Both the authorities and the social movements imposed concepts imported from abroad on Spain’s reality, adapting them to

their own particular interests and values. The modernisation and democratisation of the education system were primarily shaped by the authorities; however, the social movements also undeniably left their mark.

Key words: *Democratization, Modernization, Economic and Social Development, Human Capital Theories, Educational Reform, Progressive Education, Technocracy, Spain.*

Résumé

La Modernisation ou la Democratisation ? La construction d'un Système Éducatif entre le crépuscule du Franquisme et la Démocratie

INTRODUCTION. Le but de ce travail est de donner un traitement général de deux aspects qui ont été pertinents dans le contexte de la construction de la réforme éducative de 1970 en Espagne : la modernisation “de haut en bas” comprise dans le discours de la Loi Générale de l'Éducation (LGE) et la démocratisation “de bas en haut” sous l'effet des discours et des demandes des mouvements d'enseignants. **MÉTHODE.** On énumère les caractéristiques principales du paradigme du système-monde pour bien situer la LGE dans ledit contexte. On analyse le discours de la réforme et le diagnostic qui l'a précédé, le Livre Blanc de 1969, à la recherche de ressemblances avec les discours promulgués par les organismes internationaux. À son tour, on analyse les publications, qui furent des armes pour diffuser les idées et les revendications des mouvements d'enseignants. **RÉSULTATS.** Avec la réappropriation du discours de justice sociale et de démocratie par les courants du capital humain, le concept de la démocratisation se comprit comme l'extension de l'école et l'égalité d'accès au système, prévenant ainsi qu'il n'endosse toute signification plus profonde. Ce concept est celui que contient la Loi Général de l'Éducation de 1970 et le Livre Blanc de 1969. Par ailleurs, les mouvements d'enseignants se sont eux aussi battu pour la modernisation et la démocratisation dans le cadre de l'éducation, mais avec une signification totalement différente, liée aux conceptions scientifiques d'apprentissage et renforcement de la participation du peuple tant dans la politique éducative comme dans la gestion des lycées. **DISCUSSION.** La conception du système éducative dans les années 1970 fut le résultat d'une matrice complexe de facteurs locaux et internationaux. Tant les autorités comme les mouvements sociaux ont appliqué des concepts adoptés de l'étranger sur la réalité en Espagne, tout en les adaptant à ses propres intérêts et valeurs. La modernisation et la démocratisation du système éducatif ont pour la plupart été moulés par les autorités, bien que les mouvements sociaux ont eux aussi laissé leurs empreintes.

Mots clés: *Démocratisation, Modernisation, Développement économique et social, Théories de capital humain, Réforme de l'éducation, Éducation progressive, Technocratie, Espagne.*

Perfil profesional de las autoras

Cecilia Cristina Milito Barone

Miembro del Equipo Director del Centro de Investigación MANES. Sus líneas de investigación están relacionadas con la historia de la educación en el marco de la transición a la democracia española,

el conflicto y la convivencia escolar y social; la Ley General de Educación de 1970, los manuales escolares, la cultura escolar, la ciudadanía y el análisis del discurso.

Correo electrónico de contacto: cmilito@bec.uned.es

Tamar Groves

Doctora por la Universidad de Tel Aviv y por la UNED (galardonada con el premio extraordinario). Su tesis se publicará próximamente en la editorial Palgrave Macmillan. También ha publicado en revistas internacionales como *Paedagogica Historica* y *Journal of Social History*. Sus líneas de investigación son: movimientos sociales, democratización, cultura escolar, mujeres científicas y cultura científica.

Correo electrónico de contacto: tamargroves@gmail.com