

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, Cortis 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 Quincenal 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-

riodo 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 diecisiete 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.