

# 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.