

FRANCISCO BELTRÁN LLAVADOR (\*)

## I. LA POLÍTICA DEL CAMBIO CURRICULAR

Hace aproximadamente seis años, como parte de una investigación entonces en curso, decidí entrevistar a un cierto número de profesores en activo para comprobar el impacto que la Ley General de Educación de 1970 había tenido sobre sus prácticas profesionales. No llegué más allá de seis o siete entrevistas, cuyos registros conservo, pero el recuerdo era unánime: se señalaba la ley como punto de inflexión en el cambio entre un modo «tradicional» (así se le calificaba) y «otra forma de actuar, de entender la profesión, de sentirse maestro». Se usaron términos como «moderno» o «científico» para describir esta segunda época, aunque el calificativo no fuera el mismo en todos los casos. Preguntados los profesores por las que, a su juicio, constituían las principales innovaciones de la reforma educativa, las respuestas se centraban en la *programación por objetivos*, la *evaluación continua* y los cambios en los *contenidos de las materias*, especialmente en Lengua, Matemáticas y Tecnología.

Las respuestas de estos profesores resultan bastante representativas de la concepción dominante acerca del impacto curricular de la ley; desde entonces me ha preocupado encontrar alguna explicación al poder conformador del currículo de la ley sobre los profesores, su mentalidad y sus prácticas. La razón, según creo, no puede residir en su carácter de norma legislativa máxima, ni siquiera, probablemente, en una hipotética socialización previa a la que los profesores podían haber sido sometidos en un período que abarcaría todo el decenio anterior y que los habría hecho especialmente sensibles a los nuevos cambios. La extensión geográfica de estos cambios, así como la rapidez de su implantación y adopción, permitirían reducir la explicación a esa causa, pero su índole propia obliga a construir otro tipo de explicaciones que los justifiquen. Es entonces cuando sale a relucir la dimensión política de las reformas educativas y del currículo mismo.

Describir el currículo de la ley es una tarea ociosa, dado que éste se encuentra recogido en documentos fácilmente asequibles. Otro asunto es el de cons-

---

(\*) Universidad de Valencia.

truir una explicación que, integrando esa dimensión política, ayude a comprender las razones del cambio curricular y la magnitud de su impacto. A tal efecto utilizaré dos categorías para referirme a aquellos factores cuya consideración tiende a obviarse por constituir el fondo sobre el que se erige toda modificación de las políticas curriculares. a) Llamaré «perspectiva teórica dominante» al conjunto de factores configuradores de la visión que tienen sobre el dominio curricular los sectores académicos o aquellas otras instancias que ofrecen justificaciones teóricas a las prescripciones curriculares (intelectuales orgánicos, profesores universitarios, etc.). b) Por «marco institucional» entiendo el conjunto de factores contextuales que determinan la posibilidad de la ocurrencia práctica de esas prescripciones (1).

Desde la evolución de la política y las prácticas educativas, la perspectiva teórica dominante potencia en algunos casos la presencia de nuevos elementos curriculares mientras la inhibe en otros; los sectores que la representan actúan como canales o como barreras para su difusión, aunque lo más habitual sea la reconversión del discurso teórico original con el fin de integrar en el nuevo algunos de sus elementos. El marco institucional describe los límites trazados por el entramado legislativo a las posibilidades efectivas de transformación apuntadas desde los planteamientos teóricos. Ambas esferas se sitúan en el ámbito de lo político, ya sea por la utilización de la razón teórica con criterios de legitimación de decisiones en la política sectorial, ya por las obvias implicaciones de lo gubernamental en lo institucional. En los dos casos, igualmente, distintas manifestaciones de la inercia organizativa de las instituciones escolares operan como resistencia al desarrollo de políticas curriculares que nieguen, contradigan o simplemente pretendan suplantar ciertos elementos tradicionales. Una explicación más exhaustiva de estas categorías habría de implicar las actividades y prácticas escolares ya cristalizadas a causa de su componente institucional; pero, aun sin ello, el estudio de esos factores puede resultar suficiente para entender las razones de la consolidación de ciertos modos curriculares y su pervivencia en circunstancias sociales diferentes a aquellas en las que se dictaron.

La perspectiva teórica de finales de los sesenta estaba integrada por los elementos espiritualistas e ideológicos que habían ido conformando las prácticas docentes desde el final de la guerra civil, pero igualmente por las tendencias dominantes en la teoría curricular en otros contextos internacionales (2).

La composición del marco institucional se explica fundamentalmente por las actuaciones emprendidas a lo largo de toda esa década por parte de organismos

---

(1) El estudio ampliado de ambas perspectivas, en la época que nos ocupa y con relación a los currícula del franquismo, se encuentra en Beltrán Llavador, F., *Un modelo de determinaciones en política curricular: Estudio del origen social del currículum tecnoburocrático en España*. Tesis Doctoral. Universitat de València. Microfichas, n.º de serie 215-2.

(2) Tómense como referencia las siguientes fechas de publicación de los trabajos de autores especialmente significativos en Teoría del Currículum: Bobbitt (1918, 1924), Tyler (1949), Ragan (1953), Saylor y Alexander (1954), Bloom (1956), Beauchamp (1956, 1961), Goodlad y Anderson (1959), Taba (1962).

cuya implantación abarcaba, dada la extracción de sus componentes, ámbitos políticos y administrativos, pero también prácticos. La Inspección, las Cátedras Universitarias de Educación y principalmente el Centro de Documentación y Orientación Didáctica de Enseñanza Primaria (CEDODEP), determinaron ese marco conformando en los ámbitos profesionales un estado de opinión proclive a cambios de una orientación peculiar.

Todo lo anterior podría conducir a la suposición de que se daba un alto grado de correspondencia entre la política que orientaba los cambios, las directrices para su implantación y los modos en los que se materializaron en la práctica. Es fácil comprobar, por el contrario, que las directrices curriculares no siempre responden a la política que las dictó, como tampoco las prácticas traducen literalmente las directrices, lo que puede explicarse porque la iniciativa reformadora y sus propósitos son diferentes en los tres niveles que se encuentran implicados —el político, el administrativo y el práctico—. Las concepciones implícitas de currículo que subyacen a los mismos son también diferentes en la medida en que todo currículo remite a problemas relativos a la naturaleza del conocimiento y a las condiciones y posibilidades de su transmisión. Las posiciones adoptadas ante el conocimiento escolar varían en relación con las respuestas acordadas a tales cuestiones: a) puede otorgarse a los saberes validez objetiva al margen de otras circunstancias relativas a la época o a las condiciones del aprendizaje; b) o bien se puede considerar que el conocimiento se genera a través de experiencias y descubrimientos, por lo que se le supone inseparable de los sujetos y de sus procesos de aprendizaje; c) o acaso se entienda que el conocimiento a transmitir debe ajustarse a las necesidades sociales de cada circunstancia histórica.

Las tres perspectivas apuntadas, que no excluyen otras existentes al respecto, pueden ser, *grosso modo*, atribuidas a la concepción curricular subyacente a cada uno de los niveles apuntados; lo que es un elemento más que afecta a la correspondencia exacta entre las disposiciones políticas, la regulación administrativa de las prácticas y las prácticas mismas. Las reformas curriculares no son tan sólo modificaciones de los planes de estudio, ni se agotan tampoco en el dictado de nuevas disposiciones reguladoras de las prácticas docentes. Se trata de las respuestas institucionales dadas en momentos concretos a las preguntas acerca de la educación, el valor social de los conocimientos y las formas de su transmisión, esto es, de las funciones sociales de la escuela. Las reformas del currículo obedecen, supuestamente, a propósitos de transformación social; constituyen ocasiones para reflexionar colectivamente acerca de las condiciones en las que se genera y transmite el conocimiento socialmente valioso, así como sobre los elementos de la cultura que resultan privilegiados y aquellos otros de los que se reniega u omiten. Según cuál sea la concepción curricular subyacente, resultará posible detectar, desde su desarrollo, visiones del mundo emergentes que contribuyen a consolidar o a quitar legitimidad a comportamientos sociales cuya ética es siempre susceptible de discusión abierta; algunas de estas concepciones, no obstante, incuban en sí mismas la negación de esta última posibilidad al hacer de las decisiones educativas una cuestión técnica, hurtando, así, a los colectivos sociales la posibilidad de pronunciarse al respecto.

Eso es en definitiva lo que ocurrió en los setenta debido a la imposición de una concepción tecnocrática del currículo cuya implantación se operó fundamentalmente con argumentos burocráticos. Desde el momento en que ciencia y técnica se convierten en fundamento de legitimación ideológica, se dota de carácter legitimador a todo currículo cuyos principios de construcción y evaluación se amparen en una racionalidad científica y una aplicación técnica. Asignarle una función exclusivamente instrumental al currículo conduce a la pérdida de su carácter dinámico, restringiendo la autonomía de los sujetos que interactúan en el espacio curricular; en pocas palabras, se reifica, cobra la apariencia de un objeto externo a las personas, con existencia objetiva y por ello manipulable y medible, cuyas modificaciones pretenden no afectar otros elementos de los procesos educativos.

A partir de este momento, hablar de la reforma del currículo inducida por la Ley General de Educación exigirá referirse tanto a las ideas contenidas en el texto legal como a las disposiciones que la desarrollaron y, principalmente, al impacto que estas últimas tuvieron en el campo de las prácticas. El carácter instrumental del nuevo currículo no obedece tan sólo a los efectos del llamado movimiento de racionalización curricular que en años anteriores se había consolidado como dominante en el ámbito de la producción teórica y en la consiguiente regulación de las prácticas, en especial en los Estados Unidos. Tanto los supuestos teóricos en los que ese currículo se apoyaba como el proceso de su implantación, explicado por el marco institucional, gozaron de características peculiares. Su comprensión remite a la propia historia curricular, al igual que de ella se derivan también las implicaciones que tales propuestas tuvieron sobre las prácticas.

## II. RACIONALIZACIÓN CURRICULAR

Un concepto sintetiza el conjunto de medidas reformadoras adoptadas por la Ley de Educación y materializadas en su currículo: «racionalización de la enseñanza», tanto en lo que hace referencia a la definición de los contenidos, como en lo que se refiere a las formas de su transmisión y a las regulaciones organizativas del complejo escolar que debía servir de marco a unos y otros. Desde mediados de los cincuenta había ido consolidándose en los Estados Unidos un movimiento de racionalización curricular que tenía como principal referente teórico a R. W. Tyler. No es objeto de este artículo comentar sus características, pero sí procede, en cambio, sugerir la reflexión acerca de las vías por las que fue introducido entre nosotros y a qué propósitos respondía su adopción. De hecho, el contexto político en el que se plantearon originalmente sus ideas, las condiciones por él establecidas para su discusión por profesores y especialistas, así como el marco para su elaboración y aplicación (restringido por Tyler al ámbito de lo escolar y no a una directriz política), son bien distintos de su aplicación en el caso español.

El impacto racionalizador fue mayor en el etapa básica que en las medias. Los profesores de enseñanza media respaldaban su actuación pedagógica en los

saberes ya muy formalizados de las materias disciplinares de sus especialidades. Por contra, los conocimientos del maestro (escasamente formado en las disciplinas científicas, mientras que en las estrictamente pedagógicas lo era sobre supuestos ideológicos) carecían de una depurada identidad epistemológica. Convencerle de que su actividad obedecía a supuestos igualmente científicos, identificando éstos con el aprendizaje de técnicas, no fue una tarea especialmente laboriosa, como habrá ocasión de demostrar más adelante. Un peculiar concepto de ciencia pasó a utilizarse como base de la racionalización del conocimiento tradicional de las prácticas de enseñanza poseído hasta entonces por los maestros; peculiar, porque no se trataba propiamente de la adopción de principios teóricos, sino del sometimiento a principios regulares de procedimientos técnicos, lo que conformó la reducción del currículo a una función instrumental.

Buena muestra del instrumentalismo dominante en la concepción curricular incorporada en la ley es el modo en que Del Río y Artigot (1970) (3) definían la programación: «proyecto de actividades a realizar con los alumnos para la consecución de unos determinados objetivos». No se cuestionaba cuáles pudieran ser esos objetivos; se trataba de realizar actividades que permitieran alcanzarlos, y era el proyecto de tales actividades lo que constituía la programación. El currículo se «tecnifica» convirtiéndose en el medio para alcanzar objetivos del modo más eficaz. No es procedente que el maestro formule la pregunta sobre qué objetivos y por qué éstos; se da por supuesto que instancias especializadas se han ocupado de esa tarea experta. El profesor se ve desprovisto de su legitimidad tradicional para determinar el qué y el para qué, limitándose al cómo. Los objetivos, según se dice más adelante en el mismo artículo, «deben ser señalados por los especialistas», entre los que habrá que contar con «algún especialista en ciencias de la Educación o en Psicología Educativa que aporte la normativa propia de estas ciencias (fines de la educación, leyes del aprendizaje, etapas de maduración, técnicas de estudio y trabajo intelectual, hábitos rentables de trabajo y comportamiento, etc.)».

Las principales modificaciones que la racionalidad tecnocrática impuso al currículo se basaban, en definitiva, en supuestos de psicologización del aprendizaje y de tecnificación de la enseñanza, que podrían presentarse esquematizados bajo los siguientes asertos: 1) el aprendizaje, al remitirse a factores psíquicos, es un asunto de interés exclusivamente psicológico, esto es, propio para ser abordado por especialistas; 2) la psicología, como ciencia del comportamiento, será la base de todos aquellos cambios de conducta que se estimen deseables para los sujetos del aprendizaje escolar; 3) el aprendizaje se considera cumplido en la medida en que encuentre reflejo en cambios conductuales; 4) los métodos que aplicar para la modificación conductual se determinan por el criterio de la conducta mostrada con anterioridad a la situación de aprendizaje; 5) la enseñanza es la causa de los aprendizajes; 6) la enseñanza es un proceso de carácter técnico que requiere el máximo grado de planificación previa; 7) el profesor se siente res-

---

(3) Del Río y Artigot, «La dinámica de la programación en una institución de Educación General Básica», *Bordón*, 174-5, pp. 305-313.

ponsable de los aprendizajes de los alumnos sólo en tanto que es mediador del proceso, lo que significa que las decisiones previas sobre los contenidos de la enseñanza y la valoración final del proceso global incumben a otros especialistas; 8) el buen hacer del profesional de la enseñanza consiste en combinar adecuadamente los diferentes «materiales» que tiene asignados de partida con el fin de obtener el producto deseado y predefinido, etc.

La revisión de los principios tradicionales del currículo había comenzado propiamente hacia 1958, conducida por el CEDODEP, que se creó ese mismo año (4). Basta con revisar las actuaciones del organismo en los múltiples frentes que fue abriendo o, simplemente, los índices de la revista *Vida Escolar*, editada por el mismo y distribuida gratuitamente a todas las escuelas, para comprobar la cantidad de aspectos curriculares (erróneamente atribuidos con posterioridad a la Ley Villar) que progresivamente iban siendo introducidos y en los que los maestros se socializaban siguiendo el mismo ritmo: racionalización de las actividades escolares (Maillo, 1963), eficiencia de la escuela (Maillo, 1963), fichas para la enseñanza individualizada (Bayón, 1964), fracaso escolar (Vara, 1964), orientación escolar y profesional (Lavara, 1965), teoría de conjuntos (Viedma, 1966), evaluación del rendimiento (Arroyo, 1966), trabajo por equipos (Buj Gimeno, 1966), agrupamientos de los alumnos (Moreno, 1967), racionalización cronológica del trabajo escolar (Pulpillo, 1968), relaciones humanas en la empresa educativa (Varela, 1969), etc.

Un elemento que jugó un papel muy relevante en esa especial socialización de los profesores en las nuevas prácticas fue el de la nueva función atribuida a los libros de texto y, más particularmente, una modalidad que se estrenaba: las guías del profesor. El paso de los anteriores «solucionarios» a las guías didácticas comportaba que en esta nueva fase la editorial sugería a los profesores qué y cuándo enseñar, pero también cómo hacerlo, puesto que incorporaban propuestas metodológicas, qué y cómo evaluar, los recursos que utilizar, etc. La conciencia técnica del profesor se veía así incrementada en la misma medida en que disminuía la apreciación de su capacidad para tomar decisiones significativas; su autonomía se limitaba a optar por una u otra de las líneas editoriales (5).

La ley tenía, por tanto, el terreno bien abonado para otorgar el espaldarazo a la nueva concepción curricular. La culminación del proceso llegó de la mano del concepto de «objetivos» y del de «programación». Juntar ambos parecía inevitable y fue su fusión lo que caracterizaría definitivamente el nuevo currículo. La programación por objetivos, en efecto, desbordaba con mucho la importancia curricular de los contenidos de la enseñanza, desplazando el énfasis hacia una ac-

---

(4) La fecha coincide curiosamente (?) con la del Plan de Estabilización que dio fin a la etapa autárquica, iniciando el proceso de recuperación de la economía española conducida vertiginosamente por mano de los tecnócratas.

(5) En relación con la definición, previa a la ley, de las «guías didácticas» puede verse el artículo de Arturo de la Orden, «Función y características de las guías didácticas», en CEDODEP, *Centros de colaboración, promociones y manuales escolares*. Madrid, MEC, 1968, pp. 335-338.

ción técnica de ajuste de contenidos, métodos y evaluación a conductas predefinidas por expertos y, por tanto, científicamente determinadas.

En 1968 Arturo de la Orden, en una publicación del CEDODEP (6), decía: «... los cuestionarios, aunque necesarios para la organización del contenido de la enseñanza, no son suficientes. Hay que concretarlos en metas cuya consecución pueda ser objetivamente comprobada.» El autor había señalado poco antes en el mismo texto que «el programa no puede indentificarse con los objetivos de la educación, sino que, precisamente, se traza y concibe en función de tales objetivos, para garantizar su cumplimiento». Es este énfasis final, «para garantizar su cumplimiento», lo que nos interesa destacar, porque la expresión revela acertadamente el instrumentalismo curricular. Más adelante utilizaba una caracterización convencional del currículo para definir el «programa escolar»: «conjunto organizado de todas las actividades y experiencias que los alumnos hayan de realizar bajo la directa jurisdicción de la escuela», definición que se corresponde con precisión con la que había sido propuesta por Johnson, en 1968 para el término currículum (7). Esta sinonimia entre «programa» y «currículo» ponía de manifiesto el reduccionismo con el que se concebía el término, pero sobre todo ilustra la lógica de medios que a partir de entonces presidiría la relación didáctica.

El paso siguiente consistió en la identificación de las fases de elaboración de un programa con las de la programación: establecimiento de objetivos; determinación de actividades, recursos y material didáctico necesario; calendario/horario y sistema de evaluación. El proceso de reducción del currículo a la programación determinada por objetivos conductuales se había cumplido: «Existen muchas formas de presentar los objetivos, pero todas deben indicar la forma en que deseamos modificar el pensamiento, el sentimiento y la acción o comportamiento de los alumnos con relación a una determinada materia o área de experiencia (de la Orden, *op. cit.*). Los objetivos de cada curso se identificaban, además, con los niveles; con lo que se convertían en el criterio para la promoción. La programación didáctica actuaba, así, como un dispositivo de poder que transformaba la relación instructiva y la de los sujetos, tanto personales como epistémicos.

La programación por objetivos propiamente dicha no sería abordada con mayor rigor hasta el mismo año de 1970, cuando Ángeles Galino (8) escribía su artículo «Concepto actual de programación». Debe destacarse la importancia que todo este número de la *Revista*, en su conjunto, tuvo en su momento; dadas las

---

(6) De la Orden, A., «Programas, niveles y trabajo escolar», en CEDODEP, *Niveles, Cuestionarios y Programas escolares*. Madrid, MEC, 1968, pp. 123-127.

(7) «El currículum consiste en la suma de las experiencias que los alumnos realizan mientras trabajan bajo la supervisión de la escuela» (p. 11), en Johnson, H. T., *Currículum y educación*. Barcelona, Paidós, 1982. La primera edición en lengua inglesa apareció en 1968 bajo el título *Foundations of Curriculum*, publicada por Ch. Merrill Pub. Co., Columbus (Ohio).

(8) Galino, A., «Concepto actual de programación». *Revista de Educación*, 207-208, enero-abril de 1970.

fechas en las que vio la luz y el respaldo institucional de la publicación, supuso el reconocimiento oficial de las líneas adoptadas por el Ministerio previamente a la aprobación de la ley. Junto al artículo señalado, la *Revista* contenía otros sobre «Elaboración y revisión de planes y programas» (por el Gabinete de Evaluación, Métodos y Medios Audiovisuales), «Taxonomía de los objetivos de la educación» (V. García Hoz), «Condiciones para un buen programa» (A. Oliveros), «Aspectos fundamentales de los planes y programas de estudios en la Educación General Básica» (R. Medina), etc. El artículo de Galino puede considerarse como el primero en el que explícitamente (aunque sin citar la fuente original) se adopta el esquema tyleriano de currículo. Se escribió, según se reconoce explícitamente, en respuesta a «la necesidad de iniciar una etapa a la que corresponde elaborar una teoría del programa racional y experimentalmente justificable» (p. 8). La programación, al decir de Galino, «constituye un proceso que coordina fines y medios. Es el núcleo central de la estrategia cualitativa e interna de la planificación». Un párrafo de ese mismo trabajo resulta especialmente significativo desde el punto de vista de la concepción curricular:

«En este marco, la escuela tendrá que asumir en gran parte una función ordenadora, organizadora y sistematizadora de todos los influjos culturales que inciden sobre los educandos. De ahí se deduce que el contenido de los conocimientos no puede ser la primera preocupación de la programación, sino la organización del modo de su adquisición y su utilización, haciendo uso de la compleja variedad de modos de expresión, sistemas de comunicación y de lenguaje» (p. 9).

En el mes de marzo de 1970, poco antes de la aprobación de la ley, Rogelio Medina Rubio (9), a la sazón Director del CEDODEP, sintetizaba una propuesta de este organismo para el currículo de la Educación General Básica, que sería la que con escasísimas modificaciones se adoptara. Completada la construcción de la nueva lógica curricular, aun antes de que los nuevos currícula fueran elaborados, la ley no tenía sino que sentar las bases políticas para hacer posibles las prescripciones basadas en esa misma lógica.

### III. EL CURRÍCULO DE LA LEY

El *Libro Blanco* de la Educación, publicado en 1969, supuso ciertamente un aldabonazo social por la crudeza de las críticas que contenía hacia la situación educativa del país o, en otra fácil lectura, hacia lo que el «régimen» había venido consintiendo. Era, sin duda, una apuesta muy fuerte de una fracción gubernamental que buscaba asentar su hegemonía por diversos medios, entre ellos, el intento de aproximación a una sensibilidad social naciente que veía en lo académico una vía para consolidar el bienestar emergente de la clase media urbana. El *Libro Blanco* ya contenía algunas críticas a los Planes de Estudio y los Programas vigentes: «... el intelectualismo que padecen la doctrina y la práctica educativas ha reducido el contenido a las actividades de instrucción y ha limitado el ám-

---

(9) Medina Rubio, R., «La programación de estudios en el nivel de Educación General Básica». *Vida Escolar*, 117, pp. 2-8.

bito del Plan de Estudios a la relación de asignaturas cursadas en los establecimientos docentes» (p. 46). Tras un breve repaso al Plan del 45, a los Cuestionarios del 53 y el 65, a los métodos y a la formación y selección de los maestros, finaliza el Libro ofreciendo «indicadores para una evaluación del rendimiento del nivel primario»: «porcentaje de alumnos que terminan la escolaridad obligatoria, nivel de preparación de los maestros, calidad de los planes y programas de estudio, de los métodos y técnicas de enseñanza y de los textos y material didácticos» (p. 57). En tales indicadores pueden ya leerse los principales ámbitos de la reforma curricular emprendida poco después por la ley.

Pese al diagnóstico realizado, o quizá precisamente porque éste ya se había hecho, las referencias curriculares contenidas en la Ley General de Educación son más bien escasas; las partes que en ella se dedican al período de escolaridad primaria son igualmente breves. La significación de la Ley estribaba, de hecho, más en su reestructuración del conjunto del sistema educativo que en la novedad de sus contribuciones de carácter estrictamente curricular. Para aproximarnos a éstas debemos remitirnos a algunos de los supuestos explícitos que enmarcan la ley y que vienen contenidos en su preámbulo. Allí se habla de «democratizar la enseñanza»; se reconoce que «es evidente que en materia de educación los preceptos legales carecen en muchos aspectos de suficiente potencia conformadora si no van acompañados de un consenso social», que «la ley contiene en sí misma los necesarios mecanismos de autocorrección y de flexibilidad, a fin de que (...) no haya hipótesis pedagógica que se rechace, sino después de ensayada», de «huir de todo uniformismo», «autonomía de centros», «formación y perfeccionamiento continuado del profesorado», etc. En definitiva, afirmaciones, todas, para las que se toman como punto de partida las críticas recogidas en el Libro Blanco.

Las alusiones curriculares de la ley constituyen más bien un discurso ideológico que apunta a las grandes metas reasignadas por ella al conjunto del sistema educativo y a su misión en la más amplia transformación social. Forma parte de ese discurso ideológico, por ejemplo, la declaración según la cual «la nueva Ley General de Educación señala el punto de partida para una renovación profunda del sistema educativo nacional y constituye el marco de referencia y el cauce de un proceso cuyo objetivo fundamental es proporcionar más y mejor educación a todos los españoles a través de la expansión y democratización de la enseñanza». Pero, como en todo discurso ideológico, a través de él se encubren otros propósitos. Lo que en este caso se mantiene oculto tras esa declaración es que un sector de los implicados en el Gobierno, aspirante a la hegemonía, sentía la necesidad acuciante de presentar una nueva imagen, más «moderna», ante el conjunto de las naciones desarrolladas, a la vez que buscaba con ello adaptar el sistema para hacer frente a la imperiosa recualificación del sector laboral.

La opción curricular adoptada por la ley resultaba adecuada para tales propósitos, pero el propio discurso ideológico y algunos de los aspectos hacia los que apuntaba su desarrollo, a través de las Nuevas Orientaciones, podían enfrentar abiertamente tales objetivos. La «fidelidad de la enseñanza al progreso continuo de la ciencia», por ejemplo, era un modo de situarse frente a la práctica domi-

nante hasta ese momento, que había ignorado tales aspectos obsesionada, como estaba, por la socialización política y la moralización; la «innovación» quedaba en este caso matizada (predeterminada) desde las prácticas que inhibían toda posibilidad de que el currículum se desarrollara en esa dirección. No hacerlo así hubiera supuesto negar, de hecho, la opción curricular adoptada.

A pesar de su modo evasivo, la literalidad del texto legal recalca una y otra vez en ámbitos curriculares. Desde esa perspectiva curricular cobra especial relevancia el párrafo que, por parecer especialmente significativo, se transcribe a continuación:

«Para intensificar la eficacia del sistema educativo, la presente Ley atiende a la revisión del contenido de la educación, orientándolo más hacia los aspectos formativos y al adiestramiento del alumno para aprender por sí mismo que a la erudición memorística, a establecer una adecuación más estrecha entre las materias de los planes de estudio y las exigencias que plantea el mundo moderno; evitando, al propio tiempo, la ampliación creciente de los programas y previendo la introducción ponderada de nuevos métodos y técnicas de enseñanza, la cuidadosa evaluación del rendimiento escolar o la creación de servicios de orientación educativa y profesional y la racionalización de múltiples aspectos del proceso educativo, que evitará la subordinación del mismo al éxito en los exámenes.»

Apenas pocas líneas después del párrafo citado, el mismo preámbulo de la ley ofrece otra de las claves del desarrollo curricular que contribuiría a materializarla en los niveles básicos del sistema:

«El funcionamiento jurídico que la Ley presenta estará supeditado en todo momento a los imperativos de la técnica pedagógica y, por eso, los márgenes y elasticidades que en ella se contienen no deben verse como deficiencias de lo que debe ser una norma, sino, por el contrario, como requisitos positivos y esperanzadores para que pueda regularse una materia tan delicada como es la educación.»

Los dos párrafos anteriores resumen las principales ideas con las que la ley pretende abordar el cambio cualitativo del currículum: eficacia, revisión de los contenidos, introducción de nuevos métodos y técnicas de enseñanza, evaluación del rendimiento, racionalización y técnica pedagógica. Hay que hacer notar que, ya desde el enunciado de los indicadores de rendimiento en el Libro Blanco y de los supuestos contenidos en el preámbulo de la ley, se aprecian ostensiblemente las notas distintivas de la nueva etapa curricular que ahora se inicia.

De la Educación General Básica, específicamente, se ocupan los artículos 15 al 20 de la ley, ambos inclusive. El primero de ellos prescribe la globalización de las enseñanzas para la primera etapa y su «moderada diversificación» para la segunda. El artículo 16 destaca la orientación de la EGB hacia «la adquisición, desarrollo y utilización funcional de los hábitos y de las técnicas instrumentales de aprendizaje, al ejercicio de las capacidades de imaginación, observación y reflexión». El 17 establece las áreas de actividad educativa y, lo que es más importante, decreta que «los programas y orientaciones pedagógicas serán establecidos por el Ministerio de Educación y Ciencia con la flexibilidad suficiente para su adaptación a las diferentes zonas geográficas y serán matizados de acuerdo con el sexo». El artículo 18 se dedica a los métodos didácticos, de los que se dice:

«habrán de fomentar la originalidad y creatividad de los escolares, así como el desarrollo de aptitudes y hábitos de cooperación, mediante el trabajo en equipo de profesores y alumnos.» El artículo 19 se refiere a la valoración de los aprendizajes, la promoción y la recuperación. El 20, al título o certificación final del período básico.

No son éstos los únicos artículos de la ley en los que puede rastrearse la concepción curricular que desde la misma se imponía. En el título dedicado a los centros docentes, el artículo 56.1 establece: «Dentro de lo dispuesto en la presente ley y en las normas que la desarrollen, los centros docentes gozarán de la autonomía necesaria para establecer materias y actividades optativas, adaptar los programas a las características y necesidades del medio en el que están emplazados, ensayar y adoptar nuevos métodos de enseñanza y establecer sistemas peculiares de gobierno y administración.» El artículo 109, correspondiente al título dedicado al profesorado, asigna a los profesores de EGB la competencia de «adaptar a las condiciones peculiares de su clase el desarrollo de los programas escolares y utilizar los métodos que consideren más útiles y aceptables para sus alumnos, así como los textos y el material de enseñanza, dentro de las normas generales dictadas por el Ministerio de Educación y Ciencia» (apartado 2).

Esas normas, que comenzaron a dictarse de manera inmediata a la aprobación de la ley, se inauguraban con el Decreto 2480/1970, de 22 de agosto, sobre ordenación del curso en el año 1970-1971. En él se establece que «inmediatamente se publicarán orientaciones pedagógicas y metodológicas correspondientes a la Educación General Básica, de acuerdo con la nueva ley, con el fin de iniciar la renovación de los contenidos y, muy particularmente, de los métodos de formación, confiando a los centros la conveniente y progresiva autonomía para adaptarla a sus necesidades peculiares». En el mismo Decreto se prorroga, sólo para ese curso, la autorización de los libros de texto vigentes, añadiendo que «a lo largo de la aplicación de la reforma, y tan pronto como sea posible, se sustituirán gradualmente los libros de texto por libros de consulta de cada alumno y por los de las bibliotecas de los centros» (art. 2.º 2).

El mayor número de referencias curriculares estrictas, derivadas de la aplicación de la ley, se encuentra en las disposiciones complementarias que siguieron a su aprobación. Casi todas ellas hacían mención directa de alguno de los supuestos o de los indicadores referidos con anterioridad; lo que prueba que su formulación no había sido exclusivamente retórica, sino que obedecía a un claro propósito de afectar tales ámbitos. Por ejemplo, una Orden de 16 de noviembre de 1970 regulaba la evaluación continua del rendimiento educativo de los alumnos. Con todo, el documento más importante que recogía la nueva alternativa curricular se desarrolló como consecuencia de la aplicación de otra Orden, de 2 de diciembre de 1970, por la que se aprobaban las orientaciones pedagógicas para la Educación General Básica.

En el número 207-208 de la *Revista de Educación* (correspondiente a los meses de enero a abril de 1970) se da cuenta del trabajo realizado por la Comisión Ministerial de Planes y Programas de Estudio y Evaluación, constituida en noviembre de 1968. En ella se presentaron, con relación a la educación general básica

(todavía con minúscula), unas «bases para el proyecto experimental de la primera etapa de la Educación General Básica» que contenían los puntos siguientes: *I.* Nueva orientación de los programas de Educación General Básica; *II.* Objetivos generales; *III.* Tipos de actividades por áreas de expresión; *IV.* Áreas de experiencia; *V.* Definición de niveles mediante estructuración de los objetivos de las diversas áreas; *VI.* Principios y normas de evaluación; *VII.* Organización y temporalización del trabajo escolar; *VIII.* Ejemplo de unidades semanales; *IX.* Selección bibliográfica. Puede comprobarse la puntual correspondencia entre la estructura adoptada para la presentación de las Nuevas Orientaciones Pedagógicas de diciembre de 1970 que desarrollaban el currículo de la ley y los apartados de la Comisión.

En la Introducción a las Nuevas Orientaciones se enuncian las que se pretendía consagrar como las «innovaciones más importantes de la reforma educativa»: educación personalizada, programación del currículum en torno a áreas de expresión y experiencia, fidelidad de la enseñanza al progreso continuo de la ciencia, innovación didáctica, conocimiento práctico y efectivo del medio ambiente, orientación y tutoría permanente, evaluación continua, coordinación del profesorado, creación de un estilo propio de cada centro y reorientación permanente del sistema y de los centros educativos. Si el currículo es siempre un espacio de contradicciones, el de la Ley del 1970 las manifestaba de forma especialmente transparente. Encubierto bajo un aspecto de coherencia epistemológica o, si se prefiere, de una lógica a la que no se da nombre, su carácter tecnocrático lo hacía compatible con la nueva lógica de la dominación emprendida bajo el pretexto de la modernización social. La mentalidad profesional que se fue consolidando a partir de su generalización resultaba, asimismo, contradictoria, como reflejó de manera evidente la configuración posterior de las prácticas y el modo en que los profesores conformarían su actividad profesional, pretendiendo seguir puntualmente los dictados de una ley en la que se quiso creer desde el principio.

La propia redacción de las Nuevas Orientaciones revelaba ya algunas de esas contradicciones; en su misma introducción pueden leerse, respecto a la nueva concepción curricular adoptada, declaraciones de principios tales como la siguiente:

«La eficacia del proceso educativo y la mejora cualitativa de su rendimiento están condicionadas principalmente por el contenido de los planes de estudio, por la introducción de nuevos métodos y modernos medios de enseñanza y, sobre todo, por la eficiencia del profesorado en un clima de creación, iniciativa y entusiasmo. (...) Ahora bien, los cambios y transformaciones que se introducen en los contenidos, en la metodología y en las actividades, no son normas que deban seguirse imperativamente, sino que son más bien directrices y sugerencias para la acción y la experimentación. (...) Su finalidad no es otra que la de ofrecer a los educadores un material de trabajo dentro de una línea indicativa de acción.»

Es muy importante notar cómo, bajo la apariencia de optatividad máxima y de autonomía profesional y de gestión de los centros, se introduce un procedi-

miento de control al que los profesores y la propia sociedad resultan especialmente vulnerables, porque les era desconocido hasta entonces. Acostumbrados al ejercicio del control abierto que se había venido practicando desde el principio del franquismo, de carácter especialmente ideológico, su desaparición se contempla con cierta ingenuidad al suponer que no resulta reemplazado. Lo que, por el contrario, ocurre es que los mecanismos de control quedan incorporados en los mismos procesos y estos nuevos procesos son los que inaugura la, a su vez, nueva concepción curricular. A este respecto, resulta significativo el cambio aparente planteado en las funciones de la Inspección. Su dependencia pasa a ser más de carácter técnico y administrativo que político y, en consecuencia, los argumentos con los que avalan sus intervenciones ante los profesores adoptan la forma de asesoría experta propiciada por el sistema para el mejor funcionamiento del aparato escolar. El funcionamiento de los centros y las actuaciones de los profesores pasaron a ser enjuiciados desde exigencias basadas en los supuestos ideológicos de una falsa profesionalidad, acentuándose progresivamente su descualificación laboral; el ejercicio explícito del control por parte de la Inspección se diluye en el de los procedimientos utilizados para la programación de las actividades escolares. Contrástese el énfasis del párrafo anteriormente citado, en el que las normas no eran imperativas, sino directrices y sugerencias, con las siguientes afirmaciones que, en el texto original, se presentan escasas líneas después:

«Seguidamente señala el documento los niveles de contenido para todo el proceso de la Educación General Básica. El qué se debe señalar viene formulado en objetivos específicos o metas concretas que se han de ir alcanzando gradualmente. Aquí estos objetivos específicos son a la vez meta y medio para alcanzar otros, dentro de una progresión de secuencias de pequeñas unidades insertas en las distintas áreas. (...) La formulación de los niveles en términos de objetivos operacionales responde al deseo de que los profesores puedan evaluar, controlar y revisar las distintas unidades formadas por uno o más de dichos objetivos. Así, dichas unidades, las más de las veces, conducen a comportamientos que pueden ser observados, y, por tanto, evaluados.»

En la Introducción a las Nuevas Orientaciones se apuntaba que «el hecho de que figuren ocho niveles no quiere decir que el nivel sea sinónimo de curso —lo cual no tendría sentido en un sistema de progresión y promoción continuas—. Muy al contrario, superado un nivel en un área determinada, debe pasarse al siguiente, de acuerdo con el ritmo individual de progreso». Es evidente que tal paso nunca llegó a darse. El número de alumnos por aula, las formas tradicionales de la enseñanza, la peculiar interpretación de la evaluación continua, la misma estructura organizativa de los centros impedían, de hecho, que tal cambio pudiera tener lugar. Ello no significaba que se renunciara simplemente al cambio. Lo que ocurrió fue que tales disposiciones se sometieron a un proceso de reacomodación por el que se utilizaron los mismos conceptos para nombrar «prácticas y procedimientos» que nada tenían que ver con la concepción original. En determinadas ocasiones tales cambios fueron reabsorbidos por las instancias administrativas que los regularon y sancionaron; tal fue el caso de la promoción. En otras, se siguió viviendo el espejismo de estar innovando realmente las prácticas; por ejemplo, en la multiplicación de los exámenes, a la que se redujo

el principio de la evaluación continua, o bien su opuesto, la desaparición de cualquier procedimiento formalizado de verificación de los aprendizajes.

La explicación de por qué, pese al tan aireado fracaso de la ley, los profesores siguen todavía en el presente conduciéndose de acuerdo con pautas que entonces se inauguraban se encuentra, precisamente, en la sutileza del mecanismo de control técnico incorporado en las disposiciones que establecieron el nuevo currículo. Frente a otras prescripciones curriculares, dictadas con posterioridad a los setenta (particularmente los Programas Renovados del 81 y, por lo que se puede ya apreciar, los nuevos Diseños Curriculares), las Nuevas Orientaciones parecían permitir a los profesores más posibilidades para «pensar la enseñanza». Ciertamente debían formular sus objetivos de modo operativo, pero al menos eran ellos quienes debían hacer el esfuerzo de la definición de esos objetivos y de su formulación. En realidad, aquel mecanismo resultaba más peligroso porque el control sobre el diseño de los currícula quedaba incorporado en el proceso mismo de su elaboración.

El profesor tenía autonomía para seleccionar los contenidos dentro de las grandes áreas predefinidas de expresión o experiencias, pero, en cualquier caso, a lo que no tenía opción era a expresarlos de otro modo que no fuera ajustarlos al logro de objetivos operacionales cuyo control resultaba imperativo. El problema con los objetivos no es sólo que fragmenten el conocimiento, sino que deben formularse por referencia a conductas observables que serán sometidas a evaluación para verificar su modificación. La atención de los profesores se desplaza, así, desde el conocimiento (sus objetos, el proceso de su creación individual y colectiva) hacia las conductas externas que supuestamente lo manifiestan.

El juicio sobre los logros de los alumnos se convierte en una valoración sobre la eficacia del profesor en conseguir cambios perceptibles en ellos; el profesor resulta juzgado en cada una de sus actuaciones, en cada uno de sus alumnos, en el modo en que diseñe cuáles van a ser los medios puestos en juego por él para la obtención de los resultados máximos. «A consecuencia de la racionalización del proceso de trabajo, las propiedades y las peculiaridades humanas del trabajador se presentan cada vez más *como meras fuentes de error* respecto del funcionamiento racional y previamente calculado de esas leyes parciales abstractas» (10). Es inevitable que la quiebra actual del modelo de objetivo venga acompañada por una profunda crisis de identidad profesional en los profesores, como es inevitable que despierte todas sus suspicacias respecto a los procedimientos de control que ahora habrán de ser puestos en juego, una vez debilitados los de carácter interno, agazapados en el proceso mismo.

El cambio en las agencias y de los agentes tradicionales del control generó otro fenómeno desconocido hasta entonces y cuyos efectos son todavía hoy manifiestos. Se trata del incremento de las regulaciones administrativas sobre el

---

(10) Lukacs, G., *Historia y consciencia de clase*. Barcelona, Grijalbo, 1975 (subrayado en el original).

currículo. El asunto ha sido tratado explícitamente incluso por Habermas (11), quien a propósito señala que «el coste de esta regulación es la incorporación a los contenidos curriculares tradicionales, que se entendían de carácter universal, de otros procedentes de tradiciones culturales diversas». Los contenidos, hasta entonces autolegitimados por la tradición, necesitan ahora de otras justificaciones al ser asumidos administrativamente, lo que provoca «disonancias cognitivas entre las imágenes del mundo tradicionalistas, en proceso de disolución, y los imperativos del sistema de la ciencia que, por la vía de una escolarización formal y universal, se vuelven obligatorios y cuajan, dentro de una suerte de conciencia común positivista, en un síndrome de conducta operante» (Habermas, *op. cit.*, p. 101)

Si alguna connotación inmediata tiene el currículo de la ley entre quienes vivieron profesionalmente aquellos años es la de programación por objetivos. Otros términos se impusieron también a lo largo de aquellos años y en el mismo contexto: enseñanza personalizada, trabajo por equipos, matemáticas «moderna» o de conjuntos, evaluación continua, medios audiovisuales, etc., pero, de todos ellos, fueron los objetivos los que más impacto causaron en los enseñantes y los que han dejado una huella más perdurable. Curiosamente, el propio término «currículum», incorporado también durante la misma época, no llegó a popularizarse entre el profesorado hasta casi veinte años más tarde.

Habría que preguntarse especialmente por la significación de estos pequeños datos a la hora de plantearnos una revisión de las auténticas reformas curriculares inducidas por la Ley General de Educación. Se podría, claro está, recurrir a la erudición de los artículos especializados publicados durante aquellos años con el fin de rastrear los análisis que merecieron las innovaciones que la ley proponía, pero probablemente resulte más significativo conocer cuál era el estado de la cuestión antes de las nuevas incorporaciones teóricas al discurso curricular, las modificaciones que éste indujo en las prácticas y los elementos residuales de las mismas que permanecen plenamente vigentes en el presente. De igual manera cabría recurrir a los artículos que se vienen publicando durante estos meses con objeto de considerar el discurso curricular generado por los planteamientos de la actual reforma educativa, porque los supuestos tecnoburocráticos cristalizados en la perspectiva teórica dominante que alienta en los nuevos currícula, así como la rigidez del marco institucional, inducen a sospechar de éstos que puedan acabar convertidos en una mera versión mejorada de las prácticas curriculares de los setenta.

---

(11) Habermas, J., *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*. Buenos Aires, Amorrortu, p. 93.