



## LOS «PRECEDENTES» DEL LIBRO BLANCO Y DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

JUAN ANTONIO LORENZO VICENTE (\*)

Existe la tendencia a pensar, en ocasiones, que el Libro Blanco y, posteriormente, la Ley General de Educación representaron en la Historia de la Educación en España un momento de ruptura total respecto a los principales aspectos del Sistema Educativo y de sus distintos niveles. Aunque parte de esta apreciación es cierta, sin embargo, conviene tener presente que durante la década de los años sesenta se fueron creando las condiciones para que esta reforma se materializara. Gran parte de sus planteamientos aparecen recogidos en documentos, disposiciones, informes, etc., correspondientes a estos años. Este trabajo trata de poner de relieve esta circunstancia, es decir, que tanto el Libro Blanco como la Ley General de Educación no fueron momentos de una política educativa que se improvisaron repentinamente, sino que fueron el fruto de una gestación que duró en torno a una década.

Fueron, sobre todo, los informes de los Organismos Internacionales de los que España formaba parte, el punto de arranque de los cambios posteriores. También la política liberalizadora de los tecnócratas, a partir de 1957, se notó también en el ámbito de la Educación. Por su interés anali-

zamos a continuación diversos informes sobre la situación de la Educación en España, en torno a los años sesenta, que terminaron siendo recogidos en los Planes de Desarrollo y, finalmente, en la Ley General de Educación.

Otro hecho de cierto relieve que hemos de destacar, fue la extensión de la *obligatoriedad* de la escolaridad hasta los catorce años. Aunque, sobre todo, le afectó a los alumnos escolarizados en la Enseñanza Primaria, se daba un importante paso con objeto de acercarse a unos niveles de escolarización obligatoria igual para todos los alumnos, independientemente de que cursaran Enseñanza Primaria o Enseñanzas Medias. Y, desde luego, facilitó que al llegar la reforma de la Ley General de Educación se unificara en un sólo ciclo educativo la escolaridad hasta los catorce años, terminando con la secular división entre los que cursaban Enseñanza Primaria y los que estudiaban Bachillerato, lo que supuso otra característica con la que identificamos este periodo. Suponía una aproximación real a la *democratización* de la Educación. Se presentó en las Cortes un Proyecto de Ley sobre ampliación del periodo de escolaridad obligatoria. Además de ampliar la escolaridad obligatoria hasta

(\*) Universidad Complutense.

los catorce años, interesa resaltar que en el art. 3º se recogía un aspecto de interés:

Art. 3º: En las Escuelas de Enseñanza Primaria la enseñanza será graduada curso por curso, a lo largo de los ocho años que comprende el periodo de escolaridad obligatoria y los alumnos que se encuentren en posesión del Certificado de Estudios Primarios, alcanzado el límite de la obligatoriedad que establece el art. 1º podrán matricularse en el tercer año del Bachillerato General o Laboral, previa la aprobación de un examen en el Centro oficial correspondiente...<sup>1</sup>

Se abría una posibilidad para conectar los estudios primarios con los medios pero, aunque no contamos con datos sobre el número de alumnos que realizaron este itinerario, de la experiencia conocida de aquellos años tenemos la impresión de que los Tribunales que realizaron esta prueba fueron extremadamente exigentes con los alumnos que se presentaron, y debió ser muy escaso el número de alumnos que la superó. Además, se daba otra circunstancia y es que estos alumnos perdían años académicos si lo comparamos con los que empezaban directamente el Bachillerato a los diez años. La Ley 27/1964, de 29 de abril, recogía la ampliación de la escolaridad a que estamos aludiendo<sup>2</sup>.

No obstante, todo este desarrollo que sentó las bases de la Ley General de Edu-

cación, no se entendería del todo si no tenemos en cuenta las circunstancias en que dichas medidas fueron tomadas (políticas, económicas, sociales, culturales, etc.). Por ello, parece necesario realizar una breve exposición que sin pretensión de historiar estos años, al menos, nos proporcione las claves suficientes para comprender mejor por qué se estaba produciendo esta situación.

### CONTEXTO EN EL QUE SE ENMARCAN LOS PRECEDENTES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN<sup>3</sup>

Algo iba cambiando en la España de los años sesenta para que esta situación de transformación en la Educación fuera tomando cuerpo y concretándose en una serie de medidas que culminarían con la reforma de todo el Sistema Educativo en su conjunto, en 1970. Se produjo la superación del periodo de máximo aislamiento al que estuvo sometido el Régimen de Franco en torno a la década de los años cincuenta. En el ámbito internacional se fueron agravando las relaciones entre Estados Unidos y los países occidentales con la URSS y los países de su órbita (guerra fría). En el caso español, por el contrario, apreciamos como se va a ir produciendo paulatinamente el reconocimiento del Régimen.

(1) «Proyecto de Ley sobre ampliación del periodo de escolaridad obligatoria hasta los catorce años», *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*. Nº 831 (17-3-1964), pp. 17.658-17.659 y nº 835 (15-4-1964), p. 17.726 (Dictamen).

(2) Ley 27/1964, de 29 de abril, sobre ampliación del periodo de escolaridad obligatoria hasta los catorce años. En *Colección Legislativa de Educación y Ciencia*. Madrid, MEC (1964). Ref. 132, p. 407.

(3) Existen importantes trabajos que han puesto de relieve los aspectos políticos, sociales, económicos, culturales, etc. de esta etapa que comprende este trabajo. Sin ser exhaustivo podría señalar algunas publicaciones que permiten darse una idea más detallada de este ámbito referido al contexto: SALUSTIANO CAMPO (1994), *Tendencias sociales en España*, 3 vols. 2ª ed. Madrid, Fundación BBV; J. LINZ et als (1995), *Historia de España. España actual. España y el mundo (1939-1975)* vol. 3, Madrid, Gredos; NADAL, J., et als. (Comps.) (1987), *La Economía Española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel; E. TEMIME, et als. (1991), *Historia de España Contemporánea. Desde 1808 a nuestros días*, 4ª ed. Barcelona, Ariel, etc.

Tres hechos lo pondrán claramente de manifiesto: la firma del Concordato con la Santa Sede (1953) que consagraría definitivamente el respaldo que la Iglesia daba al régimen español; la firma de los Acuerdos con Estados Unidos (1953), lo que supuso un fuerte espaldarazo en el ámbito político para dicho régimen y conllevó, además, una importante ayuda económica que se había iniciado en 1950, dado que los países europeos se habían opuesto a que España participara de los beneficios del Plan Marshall; y, finalmente, en esos años se fue dando entrada a España en los principales Organismos Internacionales: FAO y OMS en 1951, UNESCO en 1953, ONU en 1955, OIT en 1956, OEC, FMI y BIRD en 1958<sup>4</sup>.

Otro aspecto que desde la perspectiva política merece la pena resaltar, es el giro que el propio Régimen fue dando en estos años. Dichos cambios pudieron apreciarse en un cambio de la legislación básica del Régimen, sobre todo, en dos ámbitos: la promulgación de los denominados Principios Fundamentales del Movimiento y la consideración legal de España como una Monarquía tradicional, católica, social y representativa cuyo regente era Franco, quien se reservaba la decisión del momento de instauración de la Monarquía. Por supuesto, en el plano político, se seguía apreciando una ausencia de democracia en España, aprovechada por los países europeos para impedir la presencia española en las nacientes organizaciones de mayor ámbito europeo: la OTAN (1949) y las organizaciones económicas europeas (Tratado de Roma de 1957).

Finalmente, desde esta perspectiva política conviene destacar el cambio de Gobierno de 1957, en el que se acentuó la dimensión tecnocrática, que con una mayor influencia de los organismos interna-

cionales: FMI, OEC, etc. terminaría dando un importante giro a la política económica que en España se venía llevando a cabo en la década de los años cuarenta (autarquía) y en la de los cincuenta (desarrollo autónomo).

La etapa del Régimen español que arranca en 1957, y con mayor precisión en 1959 con el Plan de Estabilización que, entre otros aspectos, pretendió una importante liberalización económica daría lugar, desde la perspectiva económica, al mayor crecimiento de España de toda su historia hasta entonces, pudiendo hablarse con propiedad del paso de una España agraria a una España industrial, de una España rural a una España urbana. Con propiedad este periodo en el que se encuadra nuestro trabajo puede considerarse como el paso definitivo de España a los países desarrollados (claves económicas, industriales, demográficas, sociales, etc.). De hecho, se llegó a hablar en aquellos años del «milagro español», pasando a estar entre los primeros países desarrollados y, desde luego, entre los de mayor crecimiento en aquellos años. Otras claves económicas a considerar fueron: el turismo, la emigración y las inversiones extranjeras, sin las cuales es difícil comprender este cambio.

Desde la perspectiva social, los cambios también se hicieron notar. Dos aspectos considerados como de interés económico: el turismo y la emigración, también ejercieron una gran influencia en el ámbito social, sobre todo, en el cambio de costumbres, usos, etc. La mejora de las condiciones de vida se apreciaron con la extensión del automóvil (el famoso seis-cientos), la aparición de la televisión, los electrodomésticos, etc. España estaba cambiando en aquellos años mucho más que en todos los precedentes. La movilidad de la población tanto al exterior (fenómeno

---

(4) ESCOLANO BENITO, AGUSTÍN: Los comienzos de la modernización pedagógica en el franquismo (1951-1964). *Revista Española de Pedagogía*, 192 (1992), p. 291.

que no era nuevo en la Historia de España), como las migraciones interiores que terminaron perfilando una España urbana provocarían un cambio de fisonomía espectacular. Urbanización, clases medias y proletariado urbano fueron, sin duda, el aspecto más novedoso que presentaba la población española. Como podemos apreciar se produjo un cambio en las estructuras sociales, industriales, demográficas, etc. que no conllevó un cambio en las estructuras políticas que ya algunos sectores empezaban a demandar.

La mejora de las condiciones económica conllevaba necesariamente una mayor demanda de educación. También la industrialización requería una mano de obra más cualificada, por lo que las estructuras educativas iban necesitando un cambio profundo. Los Planes de Desarrollo serían los instrumentos para ordenar este crecimiento que se estaba produciendo. Por tanto, el proceso de urbanización creciente, la mejora de las condiciones de vida, y las necesidades crecientes de una sociedad cada vez más industrializada hicieron que se tradujera en nuevas necesidades educativas a las que había que dar respuesta. Los cambios que fueron introduciéndose en la década de los años sesenta, fruto de todas estas circunstancias, que aquí analizamos con cierto detalle, darían lugar a la promulgación de la Ley General de Educación.

#### LOS INFORMES INTERNACIONALES SOBRE LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA

Los cambios que en materia educativa se iban produciendo en España, como ve-

nimos observando, eran motivados, en parte, por la cambiante situación socioeconómica, la mejora de las condiciones de vida, así como por la creciente industrialización y urbanización que estaban convirtiéndola en un país moderno y en vías de desarrollo. Pero no podemos olvidar como en estos años, la apertura del Régimen motivada por la necesidad de ayuda internacional que se concretó a partir del Plan de Estabilización y que conllevó la apertura de la economía española a los mercados internacionales, algunos Organismos Internacionales de los que España ya formaba parte, emitieron su opinión sobre la situación de la Educación en España. Asimismo, varios países llevaron a cabo iniciativas, en las que se fijaron los Gobiernos españoles, para adecuar los sistemas educativos a las realidades sociales y productivas. Estos informes a los que ahora aludimos y su plasmación en los Planes de Desarrollo, que analizaremos algo más adelante, en su vertiente relacionada con la Educación Secundaria, fueron precursores claros de la política que se plasmaría en torno a 1970.

En primer lugar, en diciembre de 1961, el Gobierno español suscribió un acuerdo con la OCDE para incorporarse con Grecia, Italia, Portugal, Turquía y Yugoslavia al *Project Regional Mediterranée (PRM)*<sup>5</sup>. Por esta firma, España se incorporaba y se comprometía a estudiar las respectivas necesidades educativas para el año 1975. Como consecuencia de la primera fase de estos trabajos, ultimada a finales de 1963, se dieron a conocer sus resultados en diciembre de ese año en una publicación del Ministerio de Educación (MEN/OCDE, 1963)<sup>6</sup>. En la primera parte se analizaba la situación de aquellos años respecto a la

(5) Citado por CUBELL SALAS, FRANCISCO: «Antecedentes de la nueva Ley de Educación». *Revista Calasancia*, 63 (1970), p. 316.

(6) MEN/OCDE (1963): *Las necesidades de la educación y el desarrollo económico en España*. (Informe de la OCDE). Madrid, MEN.

Educación, resaltando que no se tenían en cuenta en el estudio realizado los aspectos pedagógicos.

En cuanto a la organización y administración de la enseñanza, se señalaba que el sistema de educación español estaba en aquellos años en una fase de transición. Su estructura tradicional se reconocía que había sufrido una serie de reformas, principalmente en el campo de la enseñanza técnica, para adaptarla a las nuevas necesidades. Y, por otro lado, se resaltaba que se había creado dentro de la Enseñanza Media, el Bachillerato Laboral, al que se le reconocían características innovadoras muy acusadas. Respecto a la articulación de los ciclos de enseñanza, en el caso español no se consideraba satisfactoria:

Ha habido, en efecto, una falta de coordinación y planificación educativa en la medida en que no se ha considerado siempre el sistema de enseñanza como un todo armónico. La escasa valoración social de la enseñanza primaria está motivada en parte por la falta de relación con el ciclo posterior. Los últimos años de escolaridad obligatoria primaria coinciden con edades en que es posible cursar estudios de nivel medio. Además, para el ingreso en este último nivel no se exige el certificado de estudios primarios. En realidad, se puede entrar teóricamente en la enseñanza media sin haber asistido a la escuela primaria.

En la enseñanza media pueden distinguirse dos niveles: uno inferior formado por el Bachillerato Elemental y la formación profesional —aunque ésta tiene unas características especiales dentro de la enseñanza media—, y otro superior, en el que se puede incluir el Bachillerato superior, la mercantil, la técnica media y las escuelas normales.<sup>7</sup>

Se destacaba que el Bachillerato general era el más atrayente para los estudiantes por ser el que permitía el acceso a cualquier estudio superior, no sucediendo lo mismo con el Bachillerato Laboral, ya que para acceder a las Facultades *no científicas* (Derecho, Filosofía y Letras, Ciencias Políticas y Económicas) era preciso cursar también el Preuniversitario, con lo cual se tenía que cursar, al menos, un año más de estudios para llegar al mismo sitio. Por ello, el informe llegaba a tres conclusiones:

- 1<sup>a</sup>: No existe la debida coordinación o enlace entre la enseñanza primaria y media;
- 2<sup>a</sup>: El Bachillerato general tiene un gran peso entre la enseñanza media y superior;
- y 3<sup>a</sup>: Hay una adecuada y lógica coordinación entre la enseñanza técnica de grado medio y la técnica superior, consecuencia de la imperiosa necesidad de disponer de mayor número de ingenieros y científicos.<sup>8</sup>

Claramente, el Informe ponía de manifiesto la falta de coordinación entre los distintos niveles de enseñanza, la desconexión total entre la Enseñanza Primaria y la Media, y el protagonismo que necesariamente asumía el denominado Bachillerato General al permitir en menos años que otros estudios medios el acceso a mayores posibilidades de estudios universitarios. Se produjo el reconocimiento de una clara desconexión entre la realidad educativa y las necesidades sociales y laborales.

Se resaltaba, asimismo, en el Informe, el peso y la consideración de la Enseñanza Privada respecto de la Pública, al considerar a ésta subsidiaria de la primera, concentrándose precisamente en el nivel medio esta política:

(7) *Ibidem*, p. 44.

(8) *Ibidem*, p. 45.

Actualmente, alrededor de las 3/4 partes de los alumnos de la enseñanza primaria acuden a las escuelas del Estado y la mayor parte del resto a las escuelas de la Iglesia. En la enseñanza media general (bachillerato general) la situación cambia totalmente. Sólo el 17% de los alumnos acuden a los centros oficiales. Los demás se dividen en dos categorías distintas: unos están escolarizados en centros privados reconocidos y otros son «alumnos libres». Alrededor del 35% de los estudiantes de Bachillerato General están en Centros de la Iglesia reconoci-

dos y un 18% en otros Centros privados reconocidos.»<sup>9</sup>

El Informe recogía toda una serie de tablas que reflejaban los niveles de escolarización por niveles de enseñanza, grupos de edad, etc., en las que fundamentaba sus principales tesis. También se exponían cuadros comparativos respecto a otros países en los que se apreciaba que, aunque se iba produciendo un enorme incremento de la población estudiantil del nivel medio, los niveles seguían siendo más bajos que en otros países:

*Distribución de los alumnos por niveles de enseñanza*<sup>10</sup>  
(en porcentajes)

	Años	Primaria (1)	Media	Superior
España	1961	81,6	16,5	1,9
Estados Unidos	1959	69,3	22,7	8,0
Inglaterra y Gales	1958	58,9	39,7	1,4
Francia	1959	72,2	25,0	2,8
R.F.A.	1958	69,3	28,2	2,5

FUENTE: Para España, datos facilitados por el Ministerio de Educación Nacional. Servicio de Estadística. Para los demás países: OCDE, *Targets for Education in Europe in 1970*.

Se realizaban, también, análisis comparativos respecto a la participación de la mujer en la Educación, y se hacía eco el informe de las diferencias regionales que, desde el punto de vista de la enseñanza, consideraban muy acusadas. En cuanto al

origen social sacaban algunas conclusiones a pesar de reconocer que contaron con pocos datos:

...a partir de los catorce años, más o menos, la inmensa mayoría de los alumnos

(9) *Ibidem*, p. 47.

(10) *Ibidem*, p. 55.

abandonan el sistema de educación. El criterio principal de selección es, desde luego, las posibilidades económicas de las familias, que juegan no sólo de una manera directa, sino indirecta. De una manera directa porque hasta ahora la insuficiencia de becas impedía a las familias de ingresos pequeños dar una educación media o superior a sus hijos. Pero, además, la preparación intelectual en los grupos de edad muy joven está influida por la de las familias. Si la elección se hace a una edad muy temprana existirá siempre una discriminación contra los grupos sociales de renta más baja.<sup>11</sup>

Se realizaba un análisis del profesorado, y en él se remarcaban las diferencias entre el grado de preparación del profesorado oficial y del privado. Los primeros eran todos licenciados en Filosofía y Letras o en Ciencias, salvo los profesores de Dibujo y los denominados especiales, y se resaltaba la poca dedicación del profesorado oficial (alrededor de quince horas de clase semanales). Se apreciaba un exceso de jerarquización, al igual que en la enseñanza universitaria, y se constataba que los requisitos exigidos para acceder al profesorado oficial dificultaban enormemente la provisión de cátedras vacantes:

El sistema actual de oposición se justificaría solamente si el número de candidatos calificados fuese muy superior a las plazas vacantes. El número de cátedras de Instituto sin cubrir asciende al treinta por ciento de las existencias, aproximadamente. Normalmente el Licenciado que entra en la enseñanza debería tener una posibilidad de ascender por *méritos*, al igual que ocurre en otras profesiones. También debería considerarse la posibilidad de suprimir la separación absoluta entre la enseñanza media y superior, permitiendo el paso de una a otra, al igual que ocurre en otros países.»<sup>12</sup>

Respecto del profesorado de los Centros extraoficiales, el Informe distinguía entre los reconocidos y los no reconocidos. En el primer caso, se exigía una plantilla mínima de profesores licenciados en Ciencias o en Letras y señalaban que, en general, la formación del profesorado no era siempre la adecuada, reconociendo que en la falta de preparación del profesorado residía, sin duda, uno de los defectos fundamentales de la enseñanza española. Se recomendaba la exigencia de condiciones muchas más severas. Los dos grandes obstáculos que se veían en el Informe eran, por un lado, los problemas financieros y, por el otro, la falta de profesores licenciados.

En cuanto a la política educativa a llevar a cabo, se recomendaba, abordar el Sistema Educativo en su conjunto, lo que se terminó haciendo en la Ley General de Educación, garantizando la conexión de unos niveles educativos con los siguientes, disminuir las tasas de fracaso escolar, aumentar el número y la preparación de los profesores, reducir la duración de los estudios, *revalorización de la enseñanza primaria y aumento de la enseñanza obligatoria*:

Sería mucho más conveniente empezar la enseñanza media a los once o doce años, mejorando la calidad si es necesario de la enseñanza primaria, especialmente en los últimos cursos. Con ello la eficacia de la enseñanza media sería mucho mayor y los alumnos que entran en la superior, tras siete cursos de estudios medios, estará mejor preparados que actualmente. Entre todos los miembros de la OCDE, España es el país que tiene una edad media más baja de terminación de los estudios medios generales. Al mismo tiempo es aconsejable extender la edad de la enseñanza obligatoria hasta los catorce años, es decir, aumentarla en dos años más, con lo cual el período de

(11) *Ibidem*, p. 61.

(12) *Ibidem*, p. 69.

la enseñanza obligatoria abarcaría de los seis a los trece años inclusive. Debería establecerse, lógicamente, un título terminal a los trece años para aquellos que no continuasen sus estudios... La extensión de la enseñanza obligatoria (...), permitiría dar a toda la población un mínimo de educación necesario en la edad moderna. En la actualidad todos los países adelantados tienen más de seis años de enseñanza obligatoria. Con el aumento de la enseñanza obligatoria hasta los trece años inclusive se unificaría la legislación escolar con la laboral; actualmente la edad mínima para empezar a trabajar son los catorce años.<sup>13</sup>

En paralelo, se proponía el acortamiento de algunos ciclos de estudios que, según el Informe, no facilitaba una mejor preparación de los graduados y que, sin embargo, aumentaba la carga económica de las familias y diluía el esfuerzo de los alumnos. En conclusión, se proponía una estructura del Sistema Educativo en el que la Enseñanza Primaria se extendería hasta los trece años inclusive, con un primer ciclo de párvulos de tres años y otro que cubriera el periodo obligatorio de ocho años. El pase al Bachillerato se haría a los once años, es decir, que los alumnos de primer año de Bachillerato tendrían, en general, esa edad. La entrada en la formación profesional se haría una vez terminados los ocho cursos de enseñanza primaria obligatoria. El nivel medio se reduciría al Bachillerato, la Enseñanza Técnica, el Bachillerato Laboral, el Magisterio y la Enseñanza Sanitaria. El primero, tal como estaba establecido entonces, con un ciclo elemental de cuatro años, otro superior de dos y el curso preuniversitario para los que fueran a entrar en la Universidad.

En realidad esta propuesta, sólo solucionaba parcialmente los problemas planteados en el Sistema Escolar. Efectivamente, se trataba de darle mayor importancia a la Ense-

ñanza Primaria, ampliando la obligatoriedad hasta los catorce años, pero seguía desconectada de la Enseñanza Media, ya que el Bachillerato elemental comenzaba a los once o doce años, es decir, antes de la terminación de la escolaridad obligatoria. Algunas de estas medidas, como ya conocemos, se fueron tomando en el periodo en el que fue Ministro, Lora Tamayo, como la ampliación de la escolaridad obligatoria y, algo más adelante, la unificación del primer ciclo de Enseñanza Media, pero una reforma global, que era lo que realmente se necesitaba, no se abordó hasta finales de la década de los años sesenta.

En las conclusiones de este Informe, cuyos planteamientos se tuvieron en cuenta, tanto en la política educativa llevada a cabo por el Ministerio de Educación, como también en los Planes de Desarrollo, se resaltaba que se perfilaban tres grandes frentes en los que había que actuar: el primero, era el *ensanchamiento de la base social de la enseñanza*:

...el acceso a la educación es difícil aún para una parte importante de la población y que, al mismo tiempo y por la misma razón, los que a ella acceden no son necesariamente los mejor dotados. Para remediar esta situación hay que conseguir rápidamente:

a) Facilitar y estimular el acceso al sistema de las clases sociales inferiores, proporcionándole igualdad de oportunidades para obtener los privilegios que la educación proporciona (...), aboga por ello el beneficio global de toda la sociedad. Si se quiere acelerar el ritmo de nuestro desarrollo económico, no puede seguir desaprovechándose ese potencial intelectual.

b) Retrasar la edad de abandono masivo de la enseñanza (...), a medida que la selección se haga más pronto, la influencia del medio familiar sobre la capacidad del alumno para salvar con éxito la selección

(13) *Ibidem*, pp. 143-144.

será mayor. Por ello la generalización de la enseñanza depende fundamentalmente del aumento de las tasas de escolaridad en los grupos de 14 a 17 años o sus alrededores. La extensión de la enseñanza obligatoria hasta los catorce años supone ya un avance importante...

...al mismo tiempo hay que impedir una bifurcación temprana en los estudios que predeterminan ya las posibilidades futuras del alumno con independencia en gran parte de su capacidad. Este problema se plantea ya con la entrada en la enseñanza media a los nueve o diez años de una parte de los alumnos mientras que los otros, por su permanencia en la enseñanza primaria se ven ya privados de continuar sus estudios después de la terminación de esta última. En este sentido convendría retrasar la edad de entrada en la enseñanza media hasta los doce o trece años.

c) Aumentar la participación de las mujeres en todos los grados y especialidades de la enseñanza...

d) Distribuir geográficamente de manera más equitativa y eficaz los efectivos docentes de que se irá disponiendo en el futuro...<sup>14</sup>

El segundo aspecto era la *mejora de la productividad del sistema*. Para ello se consideraba urgente:

a) Reformar los ciclos educacionales en dos planos: Simplificación, por un lado, del abigarramiento que en la actualidad caracteriza al sistema de enseñanza, especialmente en su fase media elemental (...). Acortamiento, por el otro, de la duración legal de los ciclos. Dos años para la formación profesional; tres o cuatro, según las ramas, para la enseñanza técnica de grado medio y cuatro para la licenciatura. Cuatro años parece, a todas luces, un periodo su-

ficiente para conseguir el tipo de licenciados superiores que con mayor urgencia se necesitan.

b) Mejorar los programas y métodos de enseñanza... que se establezca un mayor escalonamiento y articulación entre programas de los ciclos sucesivos de forma que eviten, en lo posible, las vías muertas. Es preciso que el alumno al enfrentarse con los programas de un curso, encuentre apoyo en los de los cursos anteriores.

c) Aumentar en plazo breve el número de profesores y el grado de utilización de los actuales.

Con carácter, tal vez, menos urgente, será necesario replantear el sistema de selección y promoción de profesores dándole una mayor flexibilidad. No parece razonable que exista un gran número de cátedras vacantes, cuando, como ocurre en muchas ocasiones, sobran candidatos. Al fin y al cabo, lo que cuenta no es el nivel que se exija para alcanzar una determinada categoría dentro del profesorado, sino la calidad de los profesores que, de hecho, enseñan.

d) Mejorar las instalaciones y aumentar su capacidad ...»<sup>15</sup>

Y, en tercer lugar, se apostaba por una *reorganización administrativa* dentro del Ministerio que permitiera racionalizar el Sistema.

El Informe, como hemos podido observar, analizaba la problemática y las deficiencias del Sistema Educativo Español, y proponía una serie de modificaciones que lo adaptaran a la situación socioeconómica en la que España se encontraba en aquellos años, es decir, en un proceso de desarrollo hacia la industrialización. Hay cierto enfoque del papel del Sistema Educativo

(14) *Ibidem*, pp. 35-37.

(15) *Ibidem*, pp. 37-39.

orientado hacia el aprovechamiento de las capacidades, independientemente de la situación económica o social de la familia y para ello se apelaba al *principio de igualdad de oportunidades*.

En una segunda fase, técnicos españoles y extranjeros, bajo la dirección del profesor Angel Inchausti transformaron las previsiones a largo plazo del Informe anteriormente citado en otras a plazo corto y medio, cuyo periodo es básicamente coincidente con los dos primeros Planes de Desarrollo (MEC, 1966)<sup>16</sup>.

Otro hito importante en el ámbito internacional lo representó en aquellos años el denominado *Groupe 1985* constituido en Francia a finales de 1962 con la finalidad de intentar una investigación acerca de lo que sería necesario saber de la sociedad francesa de 1985 para dilucidar las directrices generales del V Plan de Desarrollo Francés.

Resalta a este respecto, Francisco Cubells<sup>17</sup>, que es interesante tener como punto de referencia este V Plan francés, pues, según el *Raport* referente a España del *Project Regional Mediterranée* nuestro país alcanzaría en 1975 un nivel de desarrollo en lo educativo comparable al de Francia de 1960.

Lo esencial de los trabajos del *Groupe 1985* consistía en las propuestas siguientes:

- a) Educar no sólo para formar buenos productores, sino también buenos consumidores.
- b) Enseñanza obligatoria y análoga hasta la edad de 16 años, basada en una cultura general, y que la admisión a la enseñanza posterior viniera determinada por la capacidad de aprendizaje y no por el origen social o territorial.

c) Conceder mayor importancia a los métodos y al desarrollo de cualidades que a los contenidos de la enseñanza, sobre todo en la adolescencia, pues los conocimientos han de variar rápidamente en el tiempo. Los métodos de trabajo e investigación serán aprendidos al comienzo de la vida, mientras que los datos deberán ser asimilados a todo lo largo de la misma.

...

e) La enseñanza se realizará por el trabajo en grupos y por métodos activos, utilizándose los medios audiovisuales, en particular, la televisión y las máquinas de enseñar.

...

g) En cuanto al personal docente se dividirá en dos categorías: los que asumirán funciones coordinadoras y otros, de segundo nivel, más en contacto con el alumnado.» (Cubell Salas, 318).

Finalmente, en este ámbito de influjo de los Organismos Internacionales, sobre todo, la OCDE, y la política educativa seguida por países como Francia —resalta Cubells en su trabajo citado— que en noviembre de 1963, esta organización celebró la Conferencia del *Groupe d'étude sur les aspects économiques de l'enseignement*. En ella presentó Raymond Poynard un *Raport* en el que se concretaba la política de democratización de la enseñanza en un conjunto de medidas tales como:

- La prolongación de la obligatoriedad escolar.
- La gratuidad de la enseñanza.
- La apertura de los establecimientos superiores a los diplomados de los Centros de Formación Profesional.
- Las diversas formas de protección escolar, y

(16) MEC *Las necesidades de graduados en España en el periodo 1967-71 (Enseñanza Media y Superior)*. Madrid, MEC, 1966.

(17) *Op. cit.*, pp. 317-318.

- La reforma de las estructuras de las enseñanzas secundarias en vistas a favorecer su extensión.

En realidad, los países miembros de la OCDE, que por aquellos años estaba constituida por 22, a pesar la diversidad de sus regímenes políticos y sus diferencias en lo educativo, estaban de acuerdo en cuatro objetivos: a) dar mayor duración y efectividad a la escolarización; b) elaborar programas escolares adaptados a la evolución de las actuales necesidades sociales, económicas y políticas; c) aligerar tanto la estructura como el contenido de la enseñanza; y d) garantizar más la eficacia del sistema educativo.

A raíz de la participación de España en estas reuniones y desde su presencia en los Organismos Internacionales, se fueron dando las bases necesarias para ir concretando gran parte de estos planteamientos en la política educativa española y de hecho, imitando como en tantas otras cosas el modelo francés. Algunas de dichas medidas de política educativa se plasmaron en los Planes de Desarrollo que analizamos a continuación.

#### **LOS PLANES DE DESARROLLO Y LA EDUCACIÓN SECUNDARIA**

Como resultado de la apertura del Régimen, ante el fracaso de los intentos *autárquicos y de desarrollo autónomo* llevados a cabo en las décadas precedentes (años cuarenta y cincuenta, respectivamente), y de las conexiones con los Organismos Internacionales que regulaban las reglas de juego de las economías occidentales, una vez superada la etapa que conllevó el Plan de Estabilización, se trató

de poner en marcha una planificación indicativa del desarrollo económico, a través de Planes de Desarrollo como se hacía en otros países. Estos Planes, que en el caso español fueron dos, recogían aspectos de todos los sectores, incluido el educativo. Por ello, se hace necesario que en el marco de la política educativa de estos años, se analicen con cierto detenimiento las previsiones que en materia educativa se plantearon, así como la consecución de las mismas a raíz de su finalización. Estas previsiones estaban conectadas con las necesidades productivas y económicas que se planteaban en los citados planes:

El proceso socioeconómico iniciado era, no obstante, irreversible. La transición a una sociedad industrial estimulaba y fomentaba la demanda educativa en la población, demanda que no podía ser atendida por un sistema educativo anacrónico.

Una doble convergencia de factores, pues, estaban convirtiendo la educación en un fenómeno central durante esta década: por un lado, un deseo de las clases menos favorecidas de lograr la superación de su situación a través de los títulos académicos... (Ortega, 1979, 112-113)<sup>18</sup>

En este ámbito hemos de situar la problemática de la política educativa de los años sesenta, que llevaron a recoger en los Planes de Desarrollo aspectos tales como la ampliación de la escolaridad obligatoria, la unificación del primer ciclo del nivel secundario, el incremento de construcciones de Centros, etc. Se fueron dando algunos pasos, pero sin decidirse hasta el II Plan en el que, como veremos, quedó de manifiesto la necesidad de reformar el Sistema Educativo en su conjunto, que se plasmaría en la Ley General de Educación (Ley Villar),

(18) ORTEGA, FÉLIX: «Educación y desarrollo capitalista en España». *Cuaderno de Realidades Sociales*. 14-15 (1979), pp. 112-113.

tratando de responder globalmente a las necesidades económicas y productivas de un país industrializado como era España en el año 1970. En este contexto hemos de situar los cambios educativos, y no como a veces aparece en cierta literatura pedagógica como un hecho aislado del conjunto de los factores de desarrollo en los que se encuentra España en estos años.

#### EL I PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (1964)

El I Plan de Desarrollo preveía su ámbito de actuación en el periodo comprendido entre 1964 y 1967. El Proyecto de Ley presentado a las Cortes<sup>19</sup> se enmarcaba en una serie de medidas que ya conocemos y que servían para justificarlo. Así, en su exposición de motivos, se señalaba que la Ley respondía a aspectos tales como el progresivo perfeccionamiento del sistema financiero, la reforma del sistema tributario, la creciente liberalización de las transacciones con el exterior, el progresivo perfeccionamiento de los regímenes arancelarios y de fomento a la exportación, etc., medidas que se habían puesto en marcha con el Plan de Estabilización y que habían sido impuestas por los Organismos Internacionales, para liberalizar la economía española.

Los aspectos recogidos en los Informes Internacionales, como los desequilibrios regionales, las modificaciones del Sistema Educativo para aproximar su estructura y contenido a las necesidades sociales y económicas se incorporaban al Proyecto de Ley que se tramitaba.

En el ámbito de la política educativa, se proponía el establecimiento de inmediato de la escolarización obligatoria a los catorce años, incrementando el ritmo de las construcciones escolares que garantizaran la escolarización de todos los españoles, incluidos los de las zonas rurales. Se proponía, también, la superación en un plazo breve del déficit de plazas de la enseñanza media clásica y de la laboral y técnica, incrementando el número de centros de la primera y de modo especial el de los Estudios Nocturnos, Secciones Delegadas y Secciones Filiales de los suburbios de las grandes poblaciones, y duplicando los de la segunda en aras de una formación profesional de suficiente calidad. También se consideraba como problema crucial para el desarrollo de la Enseñanza tanto la formación de este profesorado como su incremento. Detallando estas propuestas, se proponía la creación de 465.000 nuevos puestos en Enseñanza Media y de 120.000 plazas de formación profesional en sus diversas modalidades.

Otro aspecto al que prestaba atención el Proyecto era a la política de movilidad y promoción social:

La programación de las necesidades escolares puede hacerse atendiendo a dos tipos de objetivos: sociales y económicos. Hay niveles educacionales que necesariamente se han de atender por motivos de tipo social. El objetivo económico que generalmente se fija al programar la educación es el atender a las necesidades de mano de obra que vaya a requerir el país; dar a las fuerzas productivas aquella preparación idónea que van a precisar para el desempeño de su misión. El desarrollo previsto en las diferentes ramas de la agricultura, la industria y los servicios exige un

---

(19) Plan de Desarrollo Económico y Social para el cuatrienio 1964-67 y normas relativas a su ejecución: Proyecto de Ley. *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, Nº 810 (1963), 16 de noviembre de 1963.

aumento, en cantidad y calidad, de la mano de obra existente. El plan de educación debe proporcionar esa cualificación precisa para que no se produzca ningún estrangulamiento por falta de personal preparado.

...

El Plan no trata de absorber para el Estado todo el futuro desarrollo de la educación; por el contrario, en él se prevé el coordinado esfuerzo de las iniciativas estatal y no estatal para alcanzar los objetivos propuestos.<sup>20</sup>

Como podemos comprobar, se relacionaba claramente la mejora del Sistema Educativo con las necesidades de mano de obra en el mundo productivo. Y, desde luego, se planteaba el respeto hacia la iniciativa privada en todos los terrenos y no sólo en el ámbito de la Educación. Y en esto precisamente tuvieron

los Planes de Desarrollo su principal escollo, dado que mientras para el Estado era lo aprobado, de obligado cumplimiento, para el sector privado era meramente indicativo, aunque es cierto que el Estado poseía varios mecanismos económicos y fiscales, sobre todo, que favorecían el desarrollo de la iniciativa privada.

El Proyecto realizaba un análisis de la situación de los distintos niveles educativos para resaltar las carencias existentes, recogiendo en cuadros estadísticos los alumnos matriculados en los distintos niveles desde 1950. Se contabilizaban para la Enseñanza Media general 506.000 alumnos que se distribuían del siguiente modo: Enseñanza oficial, 92.000; Enseñanza Colegiada: de la Iglesia, 204.000 y privada, 50.000; y, enseñanza libre, 160.000.

#### ALUMNOS MATRICULADOS<sup>21</sup>

ENSEÑANZAS				
Cursos	Elemental	Superior	Preuniversitario	TOTAL
1950-51	—	221.809	(1)	221.809
1951-52	—	234.633		224.633
1952-53	—	249.605		249.605
1953-54	211.381	41.908	8.455	261.744
1954-55	241.480	42.049	8.974	292.503
1955-56	272.785	44.727	10.498	328.010
1956-57	—	—	13.248	370.970
1957-58	—	—	14.142	404.936
1958-59	353.845	51.648	15.853	421.346
1959-60	385.558	54.492	16.980	457.030
1960-61	394.629	60.207	19.221	474.057
1961-62	417.820	68.726	20.079	506.625

(1) Hasta el curso 1952-53 un solo Bachillerato con Examen de Estado.

(20) *Ibidem*, p. 273.

(21) *Ibidem*, p. 277.

Con objeto de atender los 160.000 alumnos libres y la previsión de 300.000 nuevos alumnos, se consideró la necesidad de crear 465.000 puestos de estudio en este nivel educativo para 1967, de los cuales 245.000 serían asumidos por Centros Oficiales y 220.000 por Centros no oficiales.

En la defensa del Dictamen del Proyecto de Ley, el Sr. López Rodó señalaba que se vivía en un mundo en pleno desarrollo, en el que la población mundial se había duplicado en lo que iba de siglo, y que España pasaría de 18 millones de habitantes en 1900 a 37 millones en 1967, cuando finalizara el Plan:

Nos hallamos ante una segunda revolución industrial que no es ya la del maquinismo, sino la de la automatización, la petroquímica y la energía nuclear. Muchos países han llegado a la etapa del consumo en masa que pone prácticamente al alcance de todos una amplísima gama de bienes y servicios, al tiempo que se acelera el proceso de integración económica internacional.

...

Pero no se trata sólo de previsiones económicas: es preciso anticiparse también a las necesidades sociales; medir y orientar en lo posible las transformaciones y los cambios de mentalidad que el desarrollo llevará consigo; configurar, en una palabra, el futuro de la sociedad española...

La interdependencia de ambos procesos, el social y el económico, es insoluble si pretendemos con sinceridad un auténtico desarrollo y no un mero aumento estadístico de la renta media por habitante...<sup>22</sup>

Interesante fue la intervención de Carrero Blanco, quien como Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno

realizó una intervención mucho más política en la que se reflejaban claramente los planteamientos que inspiraban los objetivos del Plan de Desarrollo:

...nuestro Plan de Desarrollo Económico no tendría sentido si no estuviese al servicio de la política social que es el pilar fundamental de nuestro régimen. Es más: un Plan de Desarrollo no puede ser más que el medio para poder realizar una política social. «Para conseguir el bienestar —ha dicho el Caudillo— hay que acertar primero con una línea de desarrollo económico». Un Plan de Desarrollo que persiguiese sólo un aumento de la renta nacional, sin un concepto cristiano de su distribución, sería pura utopía, pues crearía clases que lucharían entre sí, y con «lucha de clases» no hay técnica planificadora que pueda tener éxito. Una política exclusivamente social sin planificación económica sería igualmente otra utopía, porque sólo sería una enunciación de deseos que podrían satisfacerse al tener que limitarse a repartir la escasez. No puede haber, pues, distintos entre «Plan económico» y «Plan social»; si los dos no son uno solo, ninguno de los dos son nada

...

La economía de las sociedades modernas, la española entre ellas, tiene que establecerse sobre la base del análisis de las experiencias de dos soluciones: el sistema del capitalismo individualista y el sistema del colectivismo marxista. Los dos tienen sus aspectos constructivos, pero los dos adolecen del mismo mal: el prescindir de los intereses del «bien común». Los dos son un error, porque los dos sistemas se montaron prescindiendo de Dios, que estableció que queramos para los demás lo que para nosotros queremos y hagamos por los demás lo que quisiéramos que los demás hicieran por nosotros.<sup>23</sup>

(22) Plan de Desarrollo Económico y Social para el cuatrienio 1964-67. *Boletín Oficial de las Cortes Españolas* 823 (1963) 17.448, 27 de diciembre de 1963.

(23) *Ibidem*. p. 17-457.

Enmarcaba Carrero Blanco su discurso en los planteamientos cristianos en los que el Régimen se inspiraba, pero llama la atención el rechazo que hacía del capitalismo de las sociedades burguesas, al que rechazaba en el plano teórico por igual que al comunismo, ya que consideraba que anteponía los beneficios a las necesidades sociales y personales. Si tenemos en cuenta que el modelo económico y social que se trataba de implantar era el propio de las sociedades burguesas y capitalistas, es decir, el propio de las economías de mercado, sorprende como poco, este rechazo teórico. Interesante, resulta también el análisis histórico que realizó para justificar el atraso histórico de España para acceder a la industrialización.

Finalmente, se defendió que el Plan se ajustaba en sus aspectos doctrinales, como no podía ser menos, a los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional, a la doctrina social de la Iglesia, sobre todo, la establecida en las encíclicas de los Pontífices, desde la *Rerum Novarum*, de León XIII a la *Mater et Magistra* y a la *Pacem in Terris* de Juan XXIII. El dictamen se aprobó con dieciséis votos en contra y fue publicada como Ley 194/1963, de 28 de diciembre.

Las previsiones anuales que desarrollaban el objetivo de creación de los 245.000 puestos de enseñanza media oficial y los 220.000 de la extraoficial se concretaban del siguiente modo, partiendo de los Centros existentes al comienzo del Plan:

#### ENSEÑANZA MEDIA GENERAL OFICIAL<sup>24</sup>

	31-12-63	31-12-65	31-12-66	31-12-67
Institutos Nacionales:				
a) Centros	157	167	211	216 (1)
b) Puestos esc.	128.000	140.000	192.800	198.800 (2)
Secciones Delegadas:				
a) Centros	12	56	76	258
b) Puestos esc.	6.000	29.540	42.340	166.120
Centros de Patronato:				
a) Centros	9	9	9	5
b) Puestos esc.	4.500	4.500	4.500	2.500
Total:				
a) Centros	178	232	296	479
b) Puestos esc.	138.500	174.040	239.640	367.420 (3)

(1) Más 11 nuevos edificios construidos en sustitución de otros tantos en mal estado.

(2) Más 15.594 puestos que sustituyen a otros tantos en mal estado.

(3) Los 367.420 puestos en centros oficiales tienen la posibilidad de duplicarse al ser utilizados en estudios nocturnos, en 31 de diciembre de 1965 ocurre esto con 17.200 puestos en 134 centros.

(24) TENA ARTIGAS, ANTONIO (Secretario General Técnico del MEN): «La educación y el primer Plan de Desarrollo». *Revista de Educación*, 180 (1966) 28.

Según estas previsiones se habrían creado todos los puestos escolares previstos en el Plan de Desarrollo, aunque 15.594 sustituirían a otros tantos en mal estado.

Respecto de la enseñanza no oficial que, para su ampliación de plazas y creación de

centros, no dependía de las previsiones del Gobierno los datos que se reflejaban en esta información que proporcionaba el Secretario General Técnico del MEN eran los siguientes:

#### ENSEÑANZA MEDIA GENERAL NO OFICIAL<sup>25</sup>

	31-12-1963	31-12-1965
Secciones Filiales:		
a) Centros	100	153
b) Puestos escolares.	40.000	61.200
Colegios Libres Adoptados:		
a) Centros	95	148
b) Puestos escolares:	30.350	51.800
Colegios reconocidos y autorizados:		
a) Centros	1.414	1.769
b) Puestos escolares:	274.629	414.629
Total:		
a) Centros	1.609	2.070
b) Puestos escolares:	344.979	527.629

Se reconocía en esta información la imposibilidad de predecir cuántos puestos se crearían, no obstante, utilizando la información de las peticiones de créditos y subvenciones se podía asegurar la creación de 157.726 nuevos puestos que eran los que faltaban para cumplir totalmente los objetivos previstos en el Plan, previniéndose que al finalizar el periodo del Plan existirían, al menos, 685.355 puestos escolares en la Enseñanza Media general no oficial.

Los datos sobre centros y puestos escolares hasta 1965 eran los realmente existentes dado que es una información del seguimiento efectuado hasta finales de 1965 y los restantes, es decir, los contemplados hasta 1967, son las previsiones estimadas. En la Memoria sobre la ejecución del Plan de 1965<sup>26</sup> aparecen reflejados estos datos que hemos comentado anteriormente. En la Memoria sobre la ejecución del Plan<sup>27</sup> presentada a las Cortes en 1968 se reflejaban las previsiones y los resultados:

(25) *Idem.*

(26) Memoria sobre la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social. *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*. Suplemento, 928 (1965).

(27) Memoria sobre la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social. 1967. *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*. Suplemento, 1.014 (1968).

PREVISIONES Y RESULTADOS DEL PROGRAMA DE INVERSIONES PÚBLICAS  
SECTOR: ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN

<p>3.— Creación de 465.000 plazas de Enseñanza Media, de las cuales 245.514 de carácter oficial y 220.000 no oficiales.</p>	<p>3.— Plazas creada de enseñanza oficial:266.800. Plazas creadas de enseñanza no oficial:207.915. Total plazas creadas: 474.715.</p>
<p>4.— Creación de 116.000 plazas (1) de Formación Profesional y 6.000 de Técnicos de Grado Medio.</p>	<p>4.— Se han creado 85.310 puestos de estudio en Escuelas de Formación Profesional Industrial (Oficiales, Sindicales y Privadas). 3.500 puestos en Escuelas de Capataces Agrícolas. 3.750 en Escuelas de Pesca y Náutica. Técnicos de Grado Medio: Número de puestos creados: 6.150.</p>

(1) Cifra reajustada respecto a las previsiones para Formación Profesional Agraria.

En función de los datos recogidos se puede apreciar como en lo referente a la Enseñanza Media los objetivos previstos en el Plan se cumplieron en cuanto a la creación de centros y de puestos escolares se refiere. En el marco general del Plan hemos podido observar como existió, en cuanto a los planteamientos de política económica y social, cierta incoherencia al defender un modelo equidistante entre el Capitalismo y el Marxismo, y más preocupado por la política social de inspiración cristiana y la propia realidad que imponía por las políticas diseñadas y por los acuerdos tomados, así como por el contexto en el que se desenvolvía, un modelo de economía capitalista con las ventajas e inconvenientes que ello conllevaba. Una posible razón que no se manifestaba pudiera ser la de justificar un Régimen que no encajaba en el modelo económico que propugnaba, y se buscaban razones teóricas que no parece que se tradujesen en realizaciones prácticas.

La Enseñanza Media general, como se denominaba entonces, estaba incorporando un gran número de alumnado como ya

hemos analizado y, en este sentido, el Plan lo que hacía era recoger la demanda y presión social que dicho nivel tenía, así como un tímido intento de aproximar la realidad educativa a la productiva. Sin duda, uno de los logros más importantes, aparte de las cifras que aquí hemos recogido lo representó la extensión de la obligatoriedad de la enseñanza hasta los catorce años, aunque dada la diversidad de vías, su operatividad no se notaría hasta algunos años más tarde.

**EL II PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (1969)**

La presentación del II Plan de Desarrollo se hizo con retraso ya que como podemos observar el dictamen se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes en el último trimestre de 1968 y su aprobación no se produjo hasta febrero de 1969. En sus intenciones, acentuaba su preocupación por la obtención de amplias mejoras sociales, sobre todo en los sectores de la Enseñanza

y Agrario. El preámbulo del Proyecto de Ley lo reflejaba con claridad:

Todo el contenido de este II Plan de Desarrollo está imbuido de una misma idea: que el hombre, en singular es el destinatario de los frutos del desarrollo. Los aspectos económicos tienen un valor puramente instrumental, puesto que tratan de obtener el máximo rendimiento posible de los recursos de todo orden de que dispone el país para ponerlos al servicio del hombre, entendido en su individualidad personal y de la familia fundamento de la sociedad. El concepto de desarrollo no se limita a contemplar las perspectivas de orden económico y sociológico: se orienta hacia una visión integral del hombre.<sup>28</sup>

Desde esta perspectiva, los aspectos relacionados con la Educación, la igualdad de oportunidades, etc. cobraban, aparentemente, una nueva dimensión. Así en el articulado, se acentuaban principios tales como la constante elevación del nivel de vida, una más justa distribución de la renta, así como la ordenación de todos los recursos disponibles al servicio del hombre, en su dimensión personal y familiar, y del bien común de la Nación. Sobre todo, nos interesa resaltar el art. 4º (3º en el Proyecto):

1.- La acción del Estado en materia de enseñanza y formación profesional tendrá como finalidad primordial dar plena efectividad al principio básico de asegurar a to-

dos los españoles el derecho y el deber de recibir educación y adiestramiento, que les capacite personal y socialmente, hasta el máximo de sus posibilidades intelectuales y profesionales, con igualdad de oportunidades, teniendo en cuenta la prioridad que en todo caso corresponde a la enseñanza primaria.

2.- El Estado, además de proveer las necesidades a largo plazo de la sociedad española, realizará las oportunas reformas del sistema educativo, entre otras las encaminadas al logro de una educación permanente...<sup>29</sup>

Estos planteamientos darían lugar, finalmente, a la promulgación de la Ley General de Educación que, como veremos, trató de dar cumplimiento a estos aspectos, pero en la que se incumplió totalmente lo que se enunciaban en el Plan y en la propia Ley, al dejarla sin la financiación correspondiente.

El Proyecto de Ley del II Plan de Desarrollo, analizaba las transformaciones socioeconómicas operadas entre 1963 y 1967, es decir, durante el periodo de vigencia del I Plan de Desarrollo, afirmando que en los últimos años se habían producido cambios que en otras épocas de menos dinamismo habían requerido siglos. En este análisis que se hacía de los principales indicadores económicos, sociales y educativos, resaltamos por su interés el referido a los niveles educativos en el Desarrollo del I Plan:

(28) II Plan de Desarrollo Económico y Social y normas para su ejecución: Proyecto de Ley. *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, Nº 1.024 (1968), pp. 21.949-21.954, de 15 de octubre de 1968, y 1.039 (1969), pp. 22.353-22.361, de 31 de enero de 1969.

(29) *Ibidem*, pp. 22.354-22.355.

### NIVELES EDUCATIVOS<sup>30</sup>

	Curso 1962-63 (1)	Curso 1966-67 (2)	Variación porcentual
A) Tasas de Escolarización (*)			
• De 2 a 5 años	22,06	27,17	23,16
• De 6 a 13 años	78,42	87,11	11,08
• De 14 a 17 años	19,45	26,91	38,35
• De 18 a 25 años	5,69	7,40	30,05
B) Importancia relativa de los grados de enseñanza:			
• Primaria	77,49	72,46	-6,50
• Media (bachillerato general)	13,98	17,28	23,60
• Superior (universitaria y técnica)	1,98	2,48	25,25
C) Alumnos matriculados:			
• Primaria	3.452.670	4.025.244	16,58
• Media (bachillerato general)	622.872	959.709	54,08
• Superior (universitaria y técnica)	88.352	137.680	55,83

FUENTES:

(1) INE. Estadística Enseñanza en España.

(2) INE. Boletín mensual estadística. Marzo. 1968. Cifras provisionales.

(\*) Correspondientes a diciembre de 1963 y 1966, respectivamente.

Se apreciaba con nitidez, el gran incremento en la Enseñanza Media general, en términos absolutos que creció en un 54,08% en estos años. No obstante, no se había conseguido aún la completa escolarización en Enseñanza Primaria, aunque se había ampliado el número de alumnos atendidos desde un 78,42% a un 87,11%. Y se produjo un importante incremento del alumnado del nivel universitario, aunque el número de estudiantes

estaba aún muy lejos de tener unas cifras que estuvieran relacionadas con el resto de los niveles. De ahí, que un reto que se planteaba era conseguir la escolarización y que todos los alumnos tuvieran dentro del nivel obligatorio un primer ciclo secundario, es decir, el equivalente al Bachillerato Elemental, empezando a denominarse ya en este Proyecto de Ley, Enseñanza General Básica, a toda la escolaridad obligatoria, que incluiría el primer ci-

(30) II Plan de Desarrollo Económico y Social y normas para su ejecución. *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*. Suplemento, 1.024, (1968), de 15-10-1968.

clo secundario al que nos estamos refiriendo.

Se ponía en relación la Educación con los gastos públicos destinados a ella, reconociéndose que en España el gasto en Educación era netamente inferior al de

otros países, considerándolo como uno de los indicadores más significativos del nivel de los servicios de la enseñanza. El siguiente cuadro recoge los datos comparativos del gasto en comparación con otros países:

GASTOS PÚBLICOS EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DE LA RENTA NACIONAL<sup>31</sup>

País	1950	1960	1965
Alemania	3,2	3,9 (1)	4,2 (1)
Austria	—	3,7	4,8
Bélgica	2,1	5,7	7,1 (2)
España (*)	1,2	1,5	1,3
Francia (*)	1,9	3,2	4,6 (2)
Grecia	—	1,8	2,3 (2)
Holanda	3,5	5,9	7,0 (3)
Inglaterra	3,2	5,3 (1)	6,2 (2)
Italia	2,9	5,3 (1)	—
Noruega	3,2	5,4	6,9
Portugal	1,4	2,2	1,9 (3)
Suecia	3,5	5,4	—
Suiza	—	3,4	4,6 (2)

(1) En el año 1961.

(2) En el año 1964.

(3) En el año 1963.

(\*) Incluye solamente gastos del Ministerio de Educación.

FUENTE: UNESCO. Statistical Yearbook, 1965.

A través de estos datos se demostraba que los gastos públicos en Educación en España eran muy inferiores a los de países considerados de nuestro entorno, aunque en el razonamiento seguido estos datos quedaban paliados si lo que se consideraban era el porcentaje de los gastos públi-

cos de inversión respecto de los gastos públicos totales en Educación. En este caso, España, en el año 1966 había tenido un gasto del 26,6% sólo superado por Alemania con un 29,7%, dato de 1964, y habían sido menores los porcentajes de países como Austria, Bélgica, Francia, Holanda,

(31) *Ibidem*, p. 32.

Inglaterra, etc. Es cierto que, en estos años, España tuvo que hacer un gran esfuerzo en construcciones escolares, que probablemente los países citados ya habían realizado con anterioridad.

Se planteaba, a continuación, además de las magnitudes de los recursos financieros, la cuestión de su adecuada utilización, analizando los factores que entraban en juego:

- Elementos externos que condicionan el sistema educativo. Estos elementos son, fundamentalmente, dos:
  - La demanda de personal cualificado y profesional, es decir, la demanda del sistema productivo.
  - La demanda social, es decir, el deseo de los miembros de la comunidad de acceder a los distintos niveles educativos, apoyados en el derecho a la igualdad de oportunidades.
- Factores internos, que determinan las posibilidades de expansión del sistema y la calidad de la enseñanza. Estos factores son, fundamentalmente, los siguientes:
  - Medios humanos (profesorado, etc.)
  - Métodos educativos (planes de estudio, técnicas de enseñanza, etc.)
  - Medios materiales (edificios, instalaciones, equipo, etc.)
  - Recursos financieros.
  - Organización del sistema (plena utilización de los medios docentes).<sup>32</sup>

Basándose en esta clasificación anterior se distinguía la problemática de la enseñanza hasta los catorce años de edad y la de la enseñanza a partir de esa edad. Para los alumnos comprendidos entre los seis y

los diez años de edad, el principal problema que se apreciaba era de carácter geográfico, en los núcleos rurales la necesidad de construir centros escolares en aquellos puntos en que pudiesen alcanzar unas dimensiones adecuadas y en las grandes ciudades y en las de rápida expansión para evitar los desfases entre los servicios escolares y el crecimiento de la población. En otro grupo se situaban los escolares entre diez y catorce años:

- El objetivo de la escolarización al 100 por 100 ha de concebirse encuadrado en un marco más amplio que el de los próximos cuatro años, tanto por la dificultad de aumentar las tasas actuales de escolarización en el grado necesario, mejorando simultáneamente la calidad de los servicios actuales, como por la dificultad de conseguir la asistencia real a las escuelas. No se trata simplemente de escolarizar, sino de lograr esta asistencia; el problema fundamental radica, por tanto, en aumentar las tasas efectivas de escolarización.<sup>33</sup>
- Superposición de la enseñanza primaria y de la media. La unificación de los estudios entre los diez y los catorce años plantea como consecuencia inevitable, la necesidad de una mayor coordinación entre el actual bachillerato elemental y los últimos cursos de la enseñanza primaria, especialmente en lo referente al profesorado.
- Superposición con otras enseñanzas. Será preciso también estudiar urgentemente los problemas que se derivan de la necesidad de adaptar el actual bachillerato elemental a otros tipos de enseñanza impartidos a alumnos de las mismas edades en Conservatorios, Es-

(32) *Ibidem*, p. 32.

(33) *En el periodo del II Plan el objetivo se interpretaba como que había que conseguir escolarizar a todos los que fueran a iniciar la enseñanza básica general. Y se aclaraba que para los próximos años se pretendía unificar el actual Bachillerato Elemental y los últimos cursos de enseñanza primaria en una enseñanza básica general común a todos los españoles. (Esto es lo que se hizo en la Ley General de Educación, en el periodo de desarrollo del propio Plan).*

cuelas de Artes y Oficios Aplicados, Maestría Industrial, etc.

- Partiendo de la base de la unificación de la enseñanza hasta los catorce años, se plantea el problema de la uniformidad o variedad de los planes de estudio ya que, por un lado, el bachillerato elemental tiene un carácter vocacional y, por otro, comporta una formación básica que abra el camino hacia las enseñanzas superiores. La necesidad de introducir variantes en los planes de estudio puede también venir impuesta por la existencia de profesiones que exigen una gran dedicación desde edades tempranas.<sup>34</sup>

Aunque ya se estaba pensando en la unificación de los estudios en la etapa de los diez a los catorce años, sin embargo, todavía no se tenía claro si iba a ser un periodo de formación común y única para todos, o se mantendrían distintos planes de estudio, en función de otras variables. También esta duda se despejaría con la LGE, al decidir que la Segunda Etapa de la EGB fuera un ciclo común para todos. Esta generalización de la enseñanza general básica entre los diez y los catorce años suponía la *democratización* definitiva del primer ciclo secundario al establecerla en la etapa obligatoria, ya que todos habrían de cursarla. El problema era de tipo financiero al plantearse, a continuación, cómo financiar estos estudios para todos. Por ello, el Plan abogaba por una flexibilización en la implantación de esta enseñanza y contemplar la problemática que representaba la enseñanza privada.

Se proponía como continuación de la enseñanza general básica un ciclo de bachillerato superior polivalente de tres años que debía formar a los futuros estudiantes universitarios o profesionales de nivel medio, ofreciendo un cierto grado de diversi-

ficación dentro de la indispensable unidad del proceso educativo. Para los que no tuvieran aptitudes intelectuales para seguir estos estudios o por limitaciones económicas se vieran obligados a renunciar a ellos, se organizarían cursos cortos de formación profesional. Claramente se estaba perfilando el Bachillerato Unificado Polivalente que se recogería en la LGE y en la otra vía, de segundo orden, la Formación Profesional.

Como política de educación e investigación se apuntaba en el Proyecto que, no obstante, las dificultades económicas para poder seguir estudiando en las etapas no obligatorias:

Con objeto de dar plena efectividad al principio básico de asegurar a todos los españoles el derecho y el deber de recibir educación que les capacite personal y socialmente, de acuerdo con sus aptitudes y hasta el máximo de sus posibilidades, se continuará favoreciendo la difusión de la enseñanza a un mayor número de personas, adoptándose todas las medidas necesarias para evitar que esta necesaria extensión no se realice a costa de una disminución del nivel de calidad de la enseñanza impartida.<sup>35</sup>

El planteamiento de la Igualdad de Oportunidades, que situábamos en otra parte de este trabajo como una de las claves de lo que se ha denominado *la revolución educativa*, estaba presente en el II Plan de Desarrollo y así, en los cuadros que analizaban las becas y ayudas que se venían facilitando a los estudiantes aparecen recogidas en los anexos del Plan.

Un aspecto novedoso que aparecía en el II Plan de Desarrollo era el referido al Profesorado, proponiéndose como intención que se prestase una especial atención

(34) *Ibidem*, p. 34.

(35) *Ibidem*, p. 75.

a su formación y a su número, habiendo de darle un carácter permanente a esta formación, facilitando la promoción a categorías superiores. Se recogía así lo recomendado por el Informe de la OCDE que hemos analizado anteriormente. También este principio de educación permanente se planteaba como intención para todo sistema educativo y para toda la población. Estamos comprobando, como las claves básicas desde las que se estructuró la Ley General de Educación aparecían ya en este Plan de Desarrollo.

Respecto de los objetivos sectoriales<sup>36</sup> que el II Plan se proponía respecto a enseñanza e investigación, se recogían los siguientes:

- Intensificar la formación humana y elevar la cultura individual y social.
- Fomentar la igualdad de oportunidades y la promoción social.
- Incorporar el progreso técnico a los procesos productivos.

Para el logro de estos fines y como marco de referencia en el cuatrienio previsto en el II Plan se contemplaban los siguientes objetivos:

- Escolarización de la población comprendida entre los seis y los catorce años de edad en la enseñanza general básica que abarcara la actual enseñanza primaria y de grado medio elemental.
- Por lo que se refiere a la enseñanza primaria, mejorar su calidad, mediante la creación de Colegios Nacionales, Escuelas Comarcales y Escuelas Hogar, la expansión del transporte escolar y la adecuada dotación de equipo docente.

- En la enseñanza media elemental, creación de 560.000 puestos escolares.
- Creación de 120.000 nuevos puestos escolares en el Bachillerato superior y en el curso preuniversitario.
- Creación de 30.000 puestos escolares en formación profesional industrial, 32.000 en formación profesional agraria y cooperativa, 1.600 en formación náutico-pesquera, y extender a 550.000 adultos la formación profesional industrial y del sector servicios.

Los objetivos siguientes se referían a la enseñanza universitaria y a otros aspectos de la educación, construcciones escolares, etc.

Respecto al Profesorado de quien, como hemos dicho, el II Plan mostraba una especial preocupación, se estimaba que se necesitarían en Enseñanza Media 4.000 catedráticos, 4.000 profesores agregados y unos 200 profesores de Institutos Técnicos.

El II Plan de Desarrollo sentaba definitivamente las bases para una reforma profunda del Sistema Educativo y culminaba un proceso que, iniciado en los años cincuenta, acabaría democratizando la educación hasta el primer ciclo secundario. Algo impensable en la perspectiva del tiempo, si no se hubiesen dado las condiciones necesarias que habían llevado a España por diversas vicisitudes a ser un país industrial y desarrollado en la década de los años sesenta.

Con la aprobación del II Plan de Desarrollo en febrero de 1969, quedaban nítidamente planteados y con propuestas de solución, según los casos, algunos problemas en la Enseñanza Secundaria que ha recogido acertadamente M. Utande:

(36) *Ibidem*, p. 90.

- *La doble vía de enseñanza para los alumnos de 10 a 14 años (primaria o bachillerato elemental).*
- *La ayuda del Estado a los Centros no estatales planteada ya en términos de necesidad vital para subsistir.*
- *La necesidad agobiante de edificios escolares y de profesores para atender a la demanda cada vez mayor de enseñanza media.*
- *Los problemas profesionales y económicos del profesorado de enseñanza media con capacidad creciente de sus organizaciones profesionales.* (Utande, M., 1975, 85).<sup>37</sup>

La evolución social y económica había llevado a una situación en la que las necesidades educativas hacían prácticamente imposible el mantenimiento del sistema educativo hasta entonces vigente. En este marco hemos de situar la necesidad de un cambio estructural del Sistema Educativo que iba a abordarse en estos años, precisamente, con la aprobación de la Ley General de Educación, en 1970.

#### A MODO DE CONCLUSIÓN

Como hemos podido apreciar en el breve análisis del primer apartado de este trabajo, fueron los trascendentales cambios que se produjeron en España a partir de la década de los años cincuenta y, sobre todo, en el periodo comprendido entre 1960 y 1973, los que nos permiten explicar los cambios que van introduciéndose en el campo de la Educación.

El reconocimiento internacional del Régimen de Franco, el ingreso en los orga-

nismos internacionales; la ayuda económica (sobre todo norteamericana); la liberación del mercado español; el turismo; la emigración (migraciones internas y externas); las inversiones extranjeras, a partir de la década de los años sesenta; la industrialización; la aproximación de los parámetros demográficos a los de los países desarrollados (índice de natalidad y mortalidad, sobre todo) convirtieron a España en uno de los países desarrollados y lo transformaron definitivamente en un país moderno. El cambio de una sociedad rural a urbana, de una sociedad agraria a industrial, de una sociedad en la que los medios de comunicación mejoran junto a las condiciones de vida requerían ya adaptar los viejos moldes educativos cuyo soporte básico fue la Ley Moyano a una sociedad radicalmente distinta. A pesar de que los cambios políticos no acompañaron a los demás procesos de cambio se planteaba ya con nitidez un cambio en la Educación. Lo primeros pasos se fueron dando en estos años.

El análisis efectuado sobre los aspectos educativos, como podemos observar, avala suficientemente la idea inicial de este trabajo, consistente en plantear que los principales aspectos referidos a la necesidad de una reforma del Sistema Educativo español se fueron plasmando progresivamente en los principales instrumentos que regularon la política educativa de aquellos años: inicialmente, los informes y experiencias de determinados Organismos y Grupos de carácter internacional, junto a las experiencias de otros países y, sobre todo, los Planes de Desarrollo Económico y Social, que de modo indicativo regularon las pretensiones educativas, económicas, sociales, etc. Además se ha de resaltar el hecho de que dos de los principales protagonistas que articularon la reforma educativa en 1970, no fueron ajenos a todos

(37) UTANDE, M.: «Treinta años de Enseñanza Media» (1938-1968). *Revista de Educación*, 240 (1975), p. 85.

estos planteamientos: el Ministro de Educación y Ciencia, José Luis Villar Palasí, que había ocupado cargos de responsabilidad en anteriores gobiernos (Subsecretario) y había sido Procurador en Cortes; y Ricardo Díez Hochleitner, por su relación con diversos Organismos Internacionales en los que había trabajado.

Si consideramos los diferentes aspectos que se fueron contemplando en estos años y que después se incorporarían a la Ley General de Educación, hemos de considerar los siguientes:

- La ampliación de la escolaridad obligatoria a los catorce años fue recogida también en la Ley General de Educación afectando, a partir de entonces, a toda la población escolar española.
- La generalización del primer ciclo de la educación secundaria, que en la Ley General de Educación se denominaría Segunda Etapa de EGB. Se rompería así con la tradicional división a partir de los diez años: o bien continuar en la Enseñanza Primaria o se iniciarían los estudios de Bachillerato.
- La introducción de la Formación Profesional de primero y segundo grados en el ámbito de la enseñanza media, así como su comunicación con la Universidad, al permitirse el acceso a estudios de primer ciclo universitario (diplomaturas).
- El incremento de Centros estatales lo que conllevaría un equilibrio con la Enseñanza privada, predominante hasta entonces. La Ley consagraría este equilibrio.
- La adaptación del sistema educativo al sistema productivo sería otra de las claves a considerar. Los intentos de los años sesenta aquí analizados fueron en esta direc-

ción. Y por este mismo camino transcurrió la Ley General de Educación.

- La democratización de la enseñanza media que se tradujo en un incremento considerable del alumnado de este nivel, en el apoyo de Estado a través de becas para los alumnos más necesitados y en la posibilidad de acceso a los estudios universitarios se inició en los años estudiados y se consagró definitivamente con la Ley General de Educación.

En realidad, las principales cuestiones planteadas que relacionan los problemas sociales, económicos, etc. con los educativos, que fueron considerados en estos años de la década del sesenta terminarían consolidándose en la Ley General de Educación. Quizá la ausencia de la parte relacionada a la financiación y reformas de la propia Ley como el Plan de Bachillerato (1975), la Ley de la Selectividad (1974), las subvenciones a la Enseñanza Privada supusieron, en cierta medida una contrarreforma de la propia Ley. No obstante, los aspectos fundamentales aquí analizados se recogieron con bastante exactitud en la Ley. Esto confirma los planteamientos de este trabajo, es decir, importantes reformas reflejadas en la LGE fueron aprobadas con anterioridad.

Todo ello nos permite afirmar con suficientes elementos de juicio que, tanto el Libro Blanco como la Ley General de Educación, no fueron fruto de la improvisación, sino que tuvieron unos precedentes, los que hemos señalado en este trabajo, que los hicieron posibles, tanto sociales como económicos y culturales. No obstante, se ha de reconocer la valentía que supuso el hecho de realizar públicamente el análisis crítico y público del Sistema Educativo español entonces vigente, así como el intento, en gran parte frustrado, de conseguir por primera vez en toda la historia una financiación adecuada para la reforma que se proponía.

Fueron, por tanto, los Informes de Organismos Internacionales, especialmente la OCDE, el punto de arranque de estos cambios, algunos de los cuales se dieron en la década de los años sesenta, instrumentados principalmente desde los Planes de Desarrollo y su posterior concreción en disposiciones oficiales de carácter educativo, lo que conllevaría a que al final de esa década se pudiera abordar ya de un modo global la necesidad ineludible de un cambio global en el Sistema Educativo español, lo que materializó en la LGE.

Y, desde luego, los cambios enumerados en el primer punto de este trabajo refe-

ridos a la urbanización de la sociedad española, a su industrialización, a la mejora de las condiciones de vida, demandaban con una fuerte presión una mayor educación. Con la creación de nuevos Centros (incremento del número de institutos), pero también con la creación de nuevas instituciones: Secciones Filiales, Secciones Delegadas, Colegios Libres Adoptados, Enseñanza Media por Radio y Televisión, Estudios Nocturnos se pretendería dar satisfacción a esa demanda. Además de incorporar los cambios ya analizados (elevar el nivel de la escolaridad obligatoria, etc.).