

E S T U D I O S

LA EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA. ENTRE LA REALIDAD Y EL MITO (*)

ANTONIO VIÑAO FRAGO (**)

«Y él la alzaba, la levantaba en alto y se encontraba al lado de su cabeza, que se atrevía a tocar y a fuerza de ser levantada y puesta a la altura de su frente y de atreverse a tocarla, debió de ir aprendiendo qué era eso: Padre. Y en aquellos viajes del suelo a tan alto, debió de aprender también la distancia, y el estar arriba, ver el suelo desde arriba, mirar desde lo alto hacia la cabeza de su padre, las casas, las ramas, las paredes y movían, iban cambiando, y eso; atender a lo que cambia ver el cambio y ver mientras nos movemos, es el comienzo del mirar de verdad, del mirar que es vida.»

María Zambrano, *Delirio y destino*.

Se ha afirmado repetidas veces que, frente al fracaso en otros aspectos y niveles educativos, la implantación de la Educación General Básica, sólo por sí misma, justificaba la Ley General de Educación de 1970. No es necesario recurrir al juicio *a posteriori*. Ya en su artículo 132, en un párrafo —el 1.º— que pasaría sin modificación alguna desde el proyecto inicial a la redacción definitiva, se decía que el Gobierno, para la «ejecución de la ley», atendería «en primer lugar» a dicha «implantación... mediante planes regionales y comarcales que establezcan igualdad de oportunidades en todos los aspectos en las zonas rurales y urbanas» (1). Esta atención preferente se apreciaba, asimismo, en el Decreto de 22 de

(*) Una advertencia previa parece necesaria. Elaborar este artículo ha significado recordar y rememorar una buena parte de mi vida profesional. Durante catorce años —desde 1968 a 1982— trabajé al servicio del Ministerio de Educación y Ciencia en su administración periférica. Lo aquí relatado forma parte, pues, de hechos y procesos vividos. La visión que se proporciona ha de estar condicionada por dicha circunstancia. Estar dentro, vivir los acontecimientos es el ideal del antropólogo y del historiador-testigo; distanciarse, el del análisis científico. La evolución personal posterior me ha hecho, desde luego, contextualizar lo entonces sucedido. Contemplarlo ya como historia. Sin embargo, no he logrado todavía desasirme —ni creo que lo consiga nunca— del recuerdo o la sensación de agobio y frustración que en mí dejaron aquellos años. Nada tiene, por ello, de extraño que esta sensación aflore, aquí y allá, a lo largo de las páginas que siguen.

(**) Universidad de Murcia.

(1) Para la casi totalidad de los textos legales citados en este trabajo se ha utilizado la *Ley General de Educación y disposiciones complementarias* (Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, segunda edición, 1976).

agosto de 1970, que establecía el calendario para la aplicación de la reforma: durante el inmediato curso 1970-1971 se impartirían ya los cuatro primeros cursos de Educación General Básica y en el curso 1974-1975 deberían completarse sus ocho cursos. La antigua enseñanza primaria y el Bachillerato elemental, de cuatro cursos de duración, desaparecían progresivamente, para extinguirse por completo en el año académico 1973-1974.

En relación con dicho proceso, este trabajo se sitúa en la larga duración que proporcionan las reformas en el nivel primario de enseñanza durante el siglo XX en nuestro país, desde la introducción, a título de ensayo, en 1898 de la escuela graduada hasta la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990. Desde ella pretende analizar la naturaleza e implantación del nuevo nivel educativo —la Educación General Básica— configurado en 1970, así como el alcance y las consecuencias de la reforma realizada en este ámbito. Para ello será necesario, aun a riesgo de repetir lo ya conocido, recordar sus rasgos principales y qué es lo que pretendía.

LA EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA EN LA LEY DE 1970

En síntesis, la Educación General Básica constituía un nivel educativo, obligatorio y gratuito, que se extendía desde los seis a los trece años inclusive, con una primera etapa de «carácter globalizado» (art. 15.2.a), desde los seis a los diez años, y otra segunda como una «moderada diversificación de las enseñanzas por áreas de conocimiento» (art. 15.2.b). Venía así a terminar con la bifurcación, a los diez años de edad, entre los que seguían la enseñanza primaria —un 37,8 por 100 del total de los niños de trece años en 1967, por ejemplo— y los que se dirigían al Bachillerato —un 26 por 100 de esa misma edad y año—, así como el abandono escolar, que suponía adentrarse en el mundo laboral o el desempleo, del resto —un 36,2 por 100 de la edad y año citados— (2).

Con el establecimiento de este nivel educativo «único, obligatorio y gratuito para todos los españoles» se pretendía, según la exposición de motivos de la ley, acabar con dicha «discriminación» y sentar las bases de una política de «igualdad de oportunidades educativas». Su carácter «general» se insertaba en la tradición reformista de la escuela única entendida como un ciclo común e «igual» (art. 15.1) para todos los niños en edad escolar obligatoria (3). El adjetivo «básica» evocaba, por otra parte, términos tales como necesaria o indispensable a todo ciudadano, mínima o de base, en la que asentar otros conocimientos, o el de «formación integral» (art. 15.1); concepto, este último, de gran ambigüedad y utilizado desde muy contrapuestas posiciones ideológicas.

Su naturaleza última y sus objetivos hacían de este nivel algo diferente de la enseñanza primaria y del Bachillerato elemental, a los que venía a sustituir. En él debían formarse tanto los alumnos que fueran a estudiar el posterior Bachi-

(2) Ministerio de Educación y Ciencia, *La educación en España. Bases para una política educativa*. Madrid, 1969, p. 21.

(3) Ruiz Berrio, J., «El significado de la escuela única y sus manifestaciones históricas». *Revista de Educación*, 242, 1976, pp. 51-63.

lterato Unificado y Polivalente como aquellos —el resto— que debían cursar, también con carácter obligatorio y gratuito, la Formación Profesional de primer grado, con una duración máxima de dos años (arts. 2.2 y 41.2). Legalmente, que no de hecho, la Ley General de Educación estableció el periodo de edad escolar obligatorio no desde los seis hasta los trece años, con una duración total de diez años. La Educación General Básica, así pues, debía configurarse en función de ambos tipos de alumnos: aquellos que, cursando sus enseñanzas «con suficiente aprovechamiento», obtenían el título de Graduado Escolar y podían cursar el Bachillerato —y así lo harían en su mayor parte— y aquellos a los que, al no reunir dicha condición, se les entregaba un Certificado de Escolaridad y sólo podían dirigirse hasta la formación Profesional de primer grado (art. 20) o bien optar por dilatar durante dos cursos más, hasta los dieciséis años, su estancia en la misma (art. 9 de la Orden Ministerial de 25 de abril de 1975, sobre promoción de curso en la Educación General Básica y obtención del Graduado Escolar).

Precisamente por ello el párrafo 2b del artículo 15 de la ley ponía el acento sobre «las actividades de orientación en la segunda etapa de la Educación General Básica, «a fin de facilitar al alumno las ulteriores opciones de estudio y trabajo», y el párrafo 2 del artículo 127 establecía la prestación de «servicios de orientación profesional» a los alumnos de dicha etapa «por medio de la información relacionada con la situación y perspectiva de empleo». Y precisamente por ello, asimismo, entre las áreas de conocimiento de este nuevo nivel educativo se incluía, con carácter general, para todos los alumnos, «la capacitación para actividades prácticas que faciliten su incorporación a la Formación Profesional de primer grado» —art. 17—(4).

Esta dualidad de destinatarios y objetivos, esta bifurcación final —más bien encrucijada, si añadimos la salida al mercado laboral o la permanencia en la Educación General Básica—, sería el punto débil de la reforma, el virus que, en el proceso de implantación, desvirtuaría los postulados iniciales. Como concesión a la realidad, a lo posible, minaría desde dentro, desde la misma institución escolar, ese carácter común e igual —en suma, general— de la educación básica.

Esta reforma estructural implicaba, además, profundos cambios en la ordenación y regulación de los cuerpos docentes y la asignación al nuevo nivel educativo —la Educación General Básica— de alguno o algunos de ellos. La solución adoptada —la menos costosa, desde el punto de vista económico, y la más viable (5)—, la entrega del mismo al nuevo Cuerpo de Profesores de Educación General Básica, en el que se integraba el extinto Cuerpo de Magisterio Nacional, junto con el paralelo proceso de adaptación y transformación en centros de Educación General Básica de la mayoría de aquellos que impartían sólo el Bache-

(4) Al establecimiento de servicios y actividades de orientación en los centros docentes, desde una perspectiva general, se referían asimismo los artículos 9.4 y 127 de la Ley de 1970.

(5) En el curso 1969-1970 un 54,6 por 100 de la población de diez a trece años inclusive se hallaba escolarizada en la Enseñanza Primaria y el 33,5 por 100 en el Bachillerato elemental (M. Comas y J. Vives, «Evolución de la escolarización. Creencias y realidades». *Cuadernos de Pedagogía*, 28, 1977, pp. 23-27 —referencia en p. 26—).

rato elemental —secciones delegadas y filiales, colegios libres adoptados— e incluso la ocupación provisional de aulas de algún Instituto de Bachillerato para impartir las nuevas enseñanzas de la Educación General Básica provocaron entre los profesores de la segunda enseñanza un sentimiento bastante generalizado de oposición a la reforma. Dicho sentimiento, agravado por la pérdida de posiciones de estos últimos profesores en el *ranking* académico y retributivo con el ascenso de las escuelas de grado medio al nivel universitario, y el pase de su dependencia administrativa desde los rectores de Universidad a las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia, junto con el resto de los cuerpos docentes no universitarios, contaminaron en lo sucesivo cualquier debate sobre los resultados y la calidad de la enseñanza impartida, en comparación con el sistema anterior. La «egebeización» del Bachillerato elemental, según los detractores de la reforma, sería el origen de un proceso de devaluación y descenso general de la calidad de la enseñanza. Para otros, por el contrario, suponía una enseñanza de mayor calidad para un mayor número de alumnos. La noción territorial y corporativa de apropiación o pérdida de la enseñanza de determinados grupos de edad ha oscurecido un problema ya en sus inicios mal planteado. Y, como es sabido, no existen soluciones erróneas, sino cuestiones mal planteadas. Esta es una de ellas.

HACIA LA ESCOLARIZACIÓN TOTAL, OBLIGATORIA Y GRATUITA

La consecución de la plena escolarización de la población en edad escolar obligatoria, o sea, de una enseñanza básica y gratuita para el grupo de edad de seis a trece años, ha sido calificada como uno de los logros, quizá el más importante, de la Ley General de Educación. La historia de este proceso, del modo en que se llevó a cabo, merece una cierta atención.

Según diversas estimaciones, los porcentajes de escolarización de la población de seis a trece años rondaban el 90 por 100 en el momento de aprobarse la ley (6). La escolarización total, en términos estadísticos, se alcanzaría en el curso 1974-1975, justo aquel en el que se implantaba en sus ocho cursos la Educación General Básica (7). La aprobación de la ley y las medidas adoptadas para su aplicación inmediata despertaron, sin embargo, expectativas en cuanto a las modalidades y los plazos de dicha escolarización que no pudieron ser satisfechas.

Así, en cumplimiento de lo dispuesto en el ya citado párrafo 1.º del artículo 132 de la ley, el Ministerio de Educación y Ciencia emprendió ya en 1970 (e hizo pública en 1971) la planificación de las necesidades de escolarización mediante estudios de ámbito provincial que detallaban al máximo dichas necesidades por

(6) Fundación Foessa, *Estudios sociológicos sobre la situación social de España. 1975*. Madrid, Editorial Euramérica, 1976, p. 236. El capítulo sobre educación (pp. 195-344) fue elaborado por un equipo dirigido por Alonso Pérez Peñasco.

(7) *Informe que eleva al Gobierno la Comisión evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa en cumplimiento del Decreto 186/76 de 6 de febrero*. Madrid, septiembre de 1976, vol. II, p. 188, y gráfico XV, pp. 193 y 194.

comarcas, municipios y localidades. En dicha planificación se preveía no sólo la transformación de los centros (u oferta existente), tanto públicos como privados, sino también su ampliación o sustitución, según los casos, así como las nuevas construcciones a realizar (por la iniciativa pública o privada) en cada localidad, vista la oferta resultante y la previsible evolución demográfica para 1975. Con este generoso criterio —buena parte de los edificios existentes resultaban inadecuados con arreglo a los nuevos modelos o programas arquitectónicos, a los que luego aludiremos—, el número de puestos escolares necesarios duplicaba la mítica cifra del millón, hasta entonces mantenida desde las estimaciones del plan de construcciones escolares de 1956 a las del II Plan de Desarrollo de 1968 a 1971 (8). Sólo un año más tarde, en 1972, con criterios más realistas, un informe oficial en el que se sumaba el «déficit físico» (416.931 puestos), o ausencia de oferta de puestos escolares en relación, provincia por provincia, con la población de seis a trece años inclusive, y el «déficit funcional» (721.079), o exceso de alumnos por aula y locales en mal estado habilitados o provisionales, calculaba un déficit total (1.138.010 puestos) ligeramente superior a la cifra año tras año repetida, pero sensiblemente inferior a los dos millones estimados en 1971 (9). Tras esta diferencia en los cálculos se hallaba todo un proceso de frustración y freno de la euforia inicial; de devaluación, asimismo, tanto del número de puestos escolares que había que construir y del plazo temporal fijado para ello como de los modelos o tipos de edificios escolares.

En relación con este último punto, la Orden Ministerial de 4 de febrero de 1971 establecía, para los colegios de Educación General Básica, un programa de necesidades —espacios, dimensiones, usos...— de alta calidad y alto coste. Dicho programa, en cuanto a la organización pedagógica, implicaba además el abandono, como modelo único, de la estructura tradicional del aula con grupos homogéneos y enseñanza frontal, en favor de la diversificación en espacios flexibles para grupos no estáticos de diferentes dimensiones, de acuerdo con lo sugerido en las Orientaciones Pedagógicas de 1970, a las que luego haremos referencia. En la práctica, como indicó la Comisión evaluadora de la ley en su informe de 1976, «el nivel de exigencia, en cuanto a espacio del programa del año 1971, produjo una grave paralización de la construcción de nuevos centros escolares» (10). El elevado coste de tales edificios, en relación con los recursos aplicados a tal fin, hacía inviable atender las necesidades de escolarización derivadas del calendario establecido: de 3.789.135 alumnos en la enseñanza primaria en 1969-1970 se pasó a 5.361.771 en 1974-1975 en la Educación General Básica (11).

(8) Ministerio de Educación y Ciencia, *La reforma educativa en marcha. Aplicación de la ley: 1971*. Madrid, 1972, pp. 214-215. Sobre el déficit, una y otra vez estimado, del millón de puestos escolares, véase Miguel, A. de, *Manual de estructura social de España*, Madrid, Editorial Tecnos, 1974, pp. 462-471.

(9) Ministerio de Educación y Ciencia, *Informe sobre la escolarización en Enseñanza General Básica: 24 de noviembre de 1972*. Madrid, 1972, p. 29.

(10) *Informe que eleva al Gobierno... op. cit.*, vol. II, p. 245.

(11) Los datos cuantitativos de este artículo proceden, salvo indicación específica, de la información estadística proporcionada por el Ministerio de Educación. En cuanto al aspecto aquí analizado aconsejamos —para construir series históricas— el volumen de *Datos y cifras de la enseñanza en España 1984-1985* (Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, Centro de Publicaciones, 1987), que incluye

El choque con la realidad, el creciente «déficit funcional» y las limitaciones financieras no tardaron en aparecer; agravadas, en este caso, por el *boom* demográfico de los años sesenta, la crisis económica de 1973, el nivel de expectativas creado —las generosas previsiones iniciales fueron hechas públicas con todo lujo de información, propaganda y detalles en cada provincia, de tal modo que todas las localidades y los municipios conocían cuál iba a ser su esplendorosa situación en 1975 (12)— y la inicial concentración de las inversiones, con arreglo a los criterios de la citada Orden Ministerial de 1971, en los llamados «planes de urgencia» de Andalucía, Galicia, País Vasco, Canarias, Valencia, Madrid, Barcelona y Asturias, en detrimento u olvido del resto del país, así como el destino a mejoras retributivas del personal docente de buena parte de los recursos en un principio adscritos a la construcción de escuelas.

La corrección y la devaluación de los objetivos iniciales se produjeron de inmediato. Dos Órdenes Ministeriales, de 17 de septiembre de 1971 y 14 de agosto de 1975, rebajaban el programa de necesidades de los nuevos edificios escolares en dimensiones, espacios y calidad, a fin de reducir su coste. Desde un punto de vista pedagógico se regresó a la solución tradicional del aula-clase con enseñanza frontal y grupos homogéneos. Se incrementó el índice de uso de los espacios, mientras que disminuía la superficie útil por alumno desde los 4,3 m²/alumno de 1971 a los 3,9 m²/alumno de 1973 y 3,74 m²/alumno del programa de 1975. Los «planes de urgencia» fueron abandonados y se recortaron los programas de transformación y renovación de aquellos edificios (la casi totalidad) que carecían de los servicios y espacios —bibliotecas, laboratorio, sala de usos múltiples, instalaciones deportivas, sala de profesores...— considerados necesarios.

Por otra parte, a partir de 1972 se recurrió, ya sin ambages, a modos de escolarización más realistas y coyunturales mediante aulas prefabricadas o los llamados «aularios», edificios sin los citados servicios complementarios, de rápida construcción y bajo coste, que se ubicaron sobre todo en los barrios de las ciudades y en las poblaciones no importantes. También se acudió a soluciones de emergencia tales como la utilización por alumnos de Educación General Básica

la evolución del número de alumnos desde el curso 1925-1926 (hasta 1945-1946 sólo en centros públicos) al de 1984-1985, y la *Estadística de la Enseñanza en España. Niveles de Preescolar, General Básica y E.E.M.M.* (Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1989), que recoge series anuales desde 1977-1978 a 1986-1987, en relación con el tema y los años aquí analizados. Es también de suma utilidad consultar *La educación en España. Evolución de la década 1966-1976 y Análisis del curso 1976-1977* (Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, Secretaría General Técnica, Gabinete de Estadística, 1977, edición multicopiada).

(12) De algunas incluso pueden consultarse todavía ediciones impresas o multicopiadas ampliamente difundidas; por ejemplo, *Planificación de la Educación. Cádiz* (Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1971), *Planificación de la Educación. Galicia* (Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1970) y *Planificación de la Educación en Vizcaya, 1970-1983* (Bilbao, Ministerio de Educación y Ciencia y Diputación Provincial de Vizcaya, 1972), o bien, entre las realizadas por los equipos técnicos integrados en los Institutos de Ciencias de la Educación, la *Planificación educativa de la provincia de Valencia. Enseñanza General Básica* (Universidad de Valencia, Instituto de Ciencias de la Educación, edición multicopista, sin fecha, equipo dirigido por Juan Escámez Sánchez) y *Situación y planificación de la enseñanza en la región oeste de España. Educación General Básica Salamanca* (Universidad de Salamanca, Instituto de Ciencias de la Educación, 1974, investigación dirigida por Francisco Sánchez López).

de aulas de Preescolar o espacios destinados a otros usos —pasillos, biblioteca, laboratorio, comedor—, el doble turno, locales habilitados por el municipio o la ocupación provisional de edificios de otros niveles educativos con población escolar en declive, a consecuencia de la reforma, como los Institutos de Bachillerato. Fue a este precio, el de la evaluación del modelo inicial y el recurso a modo de escolarización provisionales o al incremento del número de alumnos por aula —en especial en los barrios dormitorio y en los colegios subvencionados a los que se exigía una media de 35 a 40 alumnos/aula—, como pudo alcanzarse en 1975, por primera vez en España, la plena escolarización de la población de seis a trece años. Es decir, mediante una baja calidad en las condiciones materiales de dicha escolarización. Todavía en 1977 estimaciones oficiales cifraban en 800.000 el número de alumnos deficientemente escolarizados y algunos años más tarde los programas anuales de construcciones escolares aún se limitaban en buena parte a ejecutar, adaptándolas a la situación existente, las previsiones para 1975 establecidas en la planificación de 1971. Habría que esperar, pues, a la década de los ochenta, en un contexto demográfico muy diferente —el máximo de alumnos, 5.640.938, en la Educación General Básica se alcanzaría en el curso 1984-1985, iniciándose a partir de este año su declive—, para que la cuestión del «déficit funcional» quedara al menos parcialmente resuelta.

Esta preferente atención a la Educación General Básica y la implantación de la gratuidad mediante subvenciones y ayudas a la construcción, la transformación y el funcionamiento de los centros privados produjeron dos cambios sustanciales en el proceso de escolarización. Uno de ellos, en el sector público, fue no ya la correlativa desatención a la Educación Preescolar, sino el hecho de que incluso aulas de este nivel educativo se destinaran, legalmente o de hecho, a alumnos de Educación General Básica. Esta política no sería corregida, en respuesta a una demanda social cada vez más insistente, hasta el periodo 1979-1980 a consecuencia de los planes extraordinarios de escolarización previstos en los llamados Pactos de la Moncloa en 1978 (13). El porcentaje de escolarización de los niños de cuatro y cinco años, que en el curso 1967-1968 era aproximadamente del 50 por 100 y en 1976-1977 sólo alcanzaba el 63,5 por 100, se elevó de este modo al 80,9 por 100 en 1979-1980. En el sector privado, a su vez, la política de subvenciones y las exigencias de la transformación —un mínimo de ocho unidades, uno para cada curso o grado, si se pretendía la autorización definitiva y la obtención de la subvención para su funcionamiento— forzaron la conversión de aulas de Bachillerato y Preescolar en unidades de Educación General Básica, así como la ampliación hasta dicha cifra de colegios privados con un número inferior de aulas de enseñanza primaria. Ello explica que entre los cursos 1969-1970 y 1974-1975 el total de alumnos en la enseñanza primaria o la Educación General Básica se incrementara en sólo 492.329 en los centros públicos frente al aumento de 1.080.307 en los centros privados o, si se prefiere, que el porcentaje de es-

(13) Una buena síntesis de dichos planes puede verse en «La reforma Cavero. La escolarización en el Pacto de la Moncloa», *Cuadernos de Pedagogía*, 77, 1981, pp. 79-80. Puede consultarse también el documento oficial *Planificación educativa. Programa de construcciones escolares 1979*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1980.

colarización en el sector privado y en estos niveles educativos pasara del 27,8 por 100 en 1969-1970 al 39,8 por 100 en 1974-1975.

Una corrección más tuvo lugar en la política de escolarización a finales de la década de los setenta y sobre todo en la de los ochenta. La consecución de la plena escolarización desde los seis y los trece años no sólo permitió mejorar su calidad —edificios, material, número de alumnos/aula y de alumnos/profesor...— y atender a la escolarización de la población de cuatro y cinco años, sino que, unida al cambio acaecido en el proceso migratorio, hizo también posible un replanteamiento de la política de concentraciones y comarcaciones iniciada ya en la década de los sesenta, pero llevada a sus últimos extremos en la de los setenta durante los años de aplicación de la Ley e implantación de la Educación General Básica. Esta fue otra de las prioridades que, aplicada con todo rigor, produjo la desatención del mundo rural, de las escuelas unitarias y mixtas y de las gradúas de menos de ocho unidades (14).

En dichas escuelas se hallaba matriculado en 1975, al final del proceso, el 17,5 por 100 de los alumnos de Educación General Básica; casi todas ellas en el sector público (15). Buen número de estas escuelas pervivió, pues, pese al olvido del que fueron objeto en los años posteriores a la Ley General de Educación. El objetivo prioritario —en un contexto más amplio de desatención hacia los núcleos rurales a fin de favorecer el éxodo hacia las ciudades— era la constitución de colegios de al menos ocho unidades, una para cada curso; en consecuencia, se crearon centros comarcales con transporte y comedor y se cerraron, por no rentables desde un estricto punto de vista económico, escuelas que sólo unos años más tarde hubo de abrir de nuevo por la persistencia de población escolar en las localidades que atendían y la necesidad de escolarizar a los niños de preescolar o simplemente de corregir una inflexible política de comarcaciones. Mientras tanto, estas escuelas, forzadas a desaparecer, fueron tratadas como si no existieran. Durante al menos diez años se las consideró un cáncer del sistema o un residuo arcaico; en consecuencia, recibieron escasa o nula ayuda financiera y fueron sistemáticamente olvidadas en los programas de renovación y mejora. La antítesis urbana de este fenómeno, también iniciado con anterioridad pero fortalecido en estos años, sería el desplazamiento de los colegios privados desde el centro de las ciudades hacia su periferia y la implantación del transporte escolar —con recorridos y jornadas también agotadores— en el medio urbano.

Otro de los rasgos fundamentales de la Educación General Básica era la gratuidad (16). Consecuencia necesaria de la obligatoriedad, conoció también un proceso de implantación, hoy todavía no concluido, lleno de problemas y dife-

(14) Véanse los trabajos incluidos en los epígrafes «La escuela rural en España: Crónica de una marginación», *Cuadernos de Pedagogía*, suplemento n.º 2, 1976, pp. 2-32, y «La escuela rural», *Cuadernos de Pedagogía*, 79, 1981, pp. 4-32. Uno de los primeros textos oficiales en reconocer la necesidad de mejorar las condiciones de la escolarización en las zonas rurales, modificando el criterio inicial, sería el citado en la nota anterior en relación con el programa de construcciones escolares de 1979.

(15) *Informe que eleva al Gobierno...*, *op. cit.*, vol. II, p. 195.

(16) En relación con dicha cuestión véanse los artículos incluidos en el epígrafe «Por una enseñanza gratuita», *Cuadernos de Pedagogía*, 16, 1976, pp. 2-22.

rencias. Su aplicación supuso la consolidación en este nivel educativo del sector privado de la enseñanza y el inicio del paso definitivo de sus gastos de amortización y funcionamiento a los presupuestos generales del Estado, por vía de las subvenciones primero y de los conciertos más tarde, con la llegada al poder del partido socialista y la aprobación en 1985 de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación —aunque no esté de más recordar que, como en otros casos, el sistema de conciertos había sido el previsto y no aplicado por la Ley de 1970 en sus artículos 6.2, 94.4b y 96 para los centros privados que recibieran subvenciones para la gratuidad.

Pese al incremento porcentual de las subvenciones en el presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencia —desde sólo un 1,15 por 100 en 1973 a un porcentaje entre un 13 y un 15 por 100 en los años 1977 a 1982—, la gratuidad nunca fue total y efectiva en los centros privados. Incluso desde un punto de vista legal, un buen número de centros recibía no una subvención, sino una «ayuda al precio» que les facultaba para percibir de las familias por las enseñanzas regladas una determinada cantidad mensual —entre 480 ptas. y algo más de 2.000, por ejemplo, en el curso 1984-1985, antes de implantarse el sistema de conciertos—. Los colegios, todos ellos, podían además percibir, como es lógico, el coste de los servicios complementarios no subvencionados —transporte, comedor, atención médica y psicopedagógica...— y de hecho, pese a su prohibición, un buen número exigía cuotas en concepto de reserva de plaza sin derecho a devolución.

En los centros públicos la existencia de una serie de prácticas opuestas a la gratuidad —unas ilegales y otras más o menos legalizadas o toleradas— fue puesta de manifiesto en 1976 por los redactores del *Informe* de la comisión evaluadora de la Ley General de Educación: cuotas de reserva de plaza, gastos de transporte, comedor y por actividades complementarias o extraescolares y «permanencias» o cantidades percibidas en concepto de prolongación de jornada que no desaparecerían hasta la asignación, en 1978, del complemento de dedicación exclusiva, tras la prolongada huelga de profesores de Educación General Básica durante abril y mayo de dicho año (17). Otro capítulo reseñado en dicho *Informe* —el coste de los libros y del material escolar en progresivo y desproporcionado incremento, muchas veces innecesario o excesivo en relación con los programas y contenidos realmente enseñados o aprendidos— afectaba y sigue afectando tanto a los alumnos de los centros públicos como a los de los centros privados. La gratuidad de la enseñanza obligatoria sigue siendo, aún hoy, una de las asignaturas pendientes, nunca mejor dicho, de la política educativa.

(17) *Informe que eleva al Gobierno...*, op. cit., vol. II, pp. 218-223. Una acertada exposición de la evolución y las consecuencias de dicha huelga puede verse en Espinosa, A., «Algunos materiales para el análisis de la conflictividad docente (1978-1988)», en J. Paniagua y A. San Martín (Eds.), *Diez años de educación en España (1978-1988)*, Alzira, Diputación Provincial de Valencia y Centro de Alzira-Valencia de la UNED, 1989, pp. 363-405 (referencia específica en pp. 367-371 y Anexo 2).

ORGANIZACIÓN ESCOLAR: LÍMITES Y CONTRADICCIONES

Otro de los lugares comunes, en relación con la Ley General de Educación, ha sido la referencia a los límites impuestos por el contexto ideológico —el franquismo y los gobiernos autoritarios y tecnócratas de los años setenta— en que se gestó, aprobó y aplicó dicha ley, así como a la contrarreforma iniciada hasta 1972 —nosotros diríamos ya desde la aparición en 1969 del *Libro Blanco* o las *Bases para una política educativa en España*— con los ministerios de Julio Rodríguez y Cruz Martínez Esteruelas en los años finales del franquismo (18).

Sobre los límites ideológicos no es necesario recurrir a textos como el publicado en *Fuerza Nueva* con el título de «La ley de educación, ley de abdicación nacional educativa». Para su autor, la Ley de 1970 pretendía introducir el «evolucionismo materialista, laico y ateo» en nuestro sistema educativo por «un puñado de dólares», bajo el control de la UNESCO y el Banco Mundial (19). Las contradicciones y la oposición entre los supuestos ideológicos del franquismo en su versión autoritaria y los expresados en algunos párrafos del preámbulo y del articulado de la ley eran y son innegables (20). Sin entrar ahora en la sinceridad o índole estratégica o retórica de dichos párrafos, sí es cierto que hay dos aspectos en los que los límites y las contradicciones requieren explicación y matizaciones. Nos referimos a la organización administrativa y pedagógica de los centros públicos de Educación General Básica.

La lectura hoy, tras el Estatuto de Centros docentes de 1980 y la Ley Orgánica del Derecho a la Educación de 1985, de los artículos dedicados a la organización y gestión de tales centros en la Ley de 1970 ofrece un balance claramente negativo. Se hallan mucho más cerca de la regulación precedente —el Reglamento de Centros Estatales de Enseñanza Primaria de 1967— que de la aprobada con el primer Gobierno democrático. No sucede así en relación con la organización pedagógica. Veamos el porqué de esta diferencia.

La atención dedicada por la Ley de 1970 a la organización administrativa de los centros fue mínima: sólo un artículo, el 60, se destinaba al respecto. Dicho ar-

(18) Referencias a ambos aspectos se hallan, por ejemplo, en la «Presentación» del número extraordinario de *Cuadernos para el Diálogo* (1973) sobre la «Enseñanza básica y media en España» (pp. 92-93), con el significativo título de «¿Una reforma a la deriva?»; en los artículos incluidos bajo el epígrafe «Réquiem por una ley» en el suplemento n.º 5 de *Cuadernos de Pedagogía*, incorporado al n.º 28 (1977, pp. 22-59), y en el no menos significativo texto —por su autor— de Díez Hochleitner, R., «La reforma educativa de 1970. Su pequeña historia», en *Educación e Ilustración. Dos siglos de reformas en la enseñanza*, Madrid, Centro de Publicaciones. Ministerio de Educación y Ciencia, 1988, pp. 477-498 (referencia en la página 497).

(19) Gil de Sagredo, J., «La ley de educación, ley de abdicación nacional educativa». *Fuerza Nueva*, 279, 1972, pp. 20-27.

(20) Queda para la posteridad, como broma, sarcasmo o ironía, la «similitud» y la «literalidad» existentes entre determinados párrafos del preámbulo y el del Real Decreto de 10 de mayo de 1918 por el que se creaba el Instituto-Escuela, una de las instituciones oficiales promovidas por la Institución Libre de Enseñanza (Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología en la España contemporánea 1797-1975*, Barcelona, Editorial Labor, 1980, pp. 426-427).

título se limitaba a indicar que en todo centro de Educación General Básica habría un director, «asistido» por el claustro de profesores, y un consejo asesor en el que estarían representados los padres de los alumnos. Al director le correspondía «la orientación y ordenación de las actividades del Centro, así como la coordinación de su profesorado» y sería nombrado, entre los profesores titulares del centro, por el Ministerio de Educación y Ciencia, oídos el claustro y el consejo asesor. El procedimiento para su designación, la composición y las atribuciones de los órganos citados y las normas sobre el gobierno, la administración y el régimen docente de los centros se dejaban a posteriores disposiciones reglamentarias; decisión, esta última, que contrasta fuertemente con la regulación, por ley orgánica, de estas cuestiones en el posterior régimen democrático.

El modelo organizativo adoptado seguía, como se ha advertido, el diseñado por el Reglamento de Centros Estatales de Enseñanza Primaria de 10 de febrero de 1967: el director constituía el eje o la pieza básica de la organización docente. En realidad, él o ella eran el centro único y máximo de responsabilidad y de toma de decisiones. El claustro y el consejo asesor sólo tenían funciones de asistencia. La representación de los padres en este último organismo —la única innovación— exigía una corriente o un movimiento asociativo que sólo en aquellos años empezaba a cobrar fuerza. La Ley de 1970 olvidó incluso un órgano ya existente, creado por una Orden Ministerial de 26 de noviembre de 1962, la junta económica, en la que ya figuraba un representante de los padres de alumnos y a la que correspondía «regir y controlar» la aplicación de cualesquiera fondos recibidos por el centro docente.

La regulación reglamentaria, aprobada en plena contrarreforma educativa y en los estertores finales del franquismo, no hizo sino acentuar los rasgos no innovadores y la versión autoritaria del artículo 60 de la Ley General de Educación. La misma denominación o referencia legal del Decreto de 30 de agosto de 1974, que desarrollaba dicho artículo, era ya una clara muestra de sus propósitos. Con él se pretendía regular «el ejercicio de la función directiva en los Colegios Nacionales de Educación General Básica»; no su organización docente, sino sólo la función directiva, ya que, en definitiva, la primera se reducía o giraba en torno a la figura del director.

Confirmados y remachados el carácter meramente asistencial —de ayuda o asesoramiento— del claustro y el consejo asesor, así como la concentración en el director de las funciones decisorias, las principales cuestiones a regular eran el sistema a seguir para su designación por el Ministerio de Educación y Ciencia y los requisitos exigidos para ser nombrado director.

En cuanto al primer aspecto —el sistema de designación—, el decreto se limitaba a determinar los organismos que debían intervenir y el papel o la función de cada uno de ellos. El nombramiento correspondía a la Dirección General de Personal del Ministerio de Educación y Ciencia y la propuesta, a la Delegación Provincial del Ministerio. La Inspección Técnica de Educación debía emitir un informe y el claustro y el consejo asesor, ser oídos. ¿Cómo interpretar esta audiencia?

El hecho, a veces olvidado, es que la polisemia del término «oído», utilizado por la Ley de 1970 en su artículo 60, permitía diversas interpretaciones: unas, más restrictivas y autoritarias y otras, más participativas y democráticas. En la aplicación de dicho artículo cabía desde la expresión por el claustro y el consejo asesor de una propuesta inicial única o en terna —con indicación, o no, del número de votos, con relación de los sindicatos por orden alfabético o de preferencia— hasta, simplemente, la emisión de un juicio u opinión en relación con una persona o personas determinadas. El citado decreto de 1974 nada concretaba y la realidad osciló según el talante del ministro o director general de turno y la situación política (nada propicia, por cierto, hasta 1977 a todo procedimiento electivo por votación). De hecho, pues, lo usual fue la elaboración por el claustro y el consejo asesor de una terna ordenada alfabéticamente que aseguraba, tras el informe de la Inspección y la propuesta de la Delegación Provincial, que el candidato designado era el promovido y deseado por estos organismos.

Sería durante la transición política hacia la democracia cuando unas Instrucciones provisionales de 29 de septiembre de 1977 —prorrogadas después, año tras año, hasta el Real Decreto de 16 de junio de 1981, que desarrollaba en este punto lo dispuesto en el Estatuto de Centros Escolares de 1980— establecieran el sistema de propuesta en terna del claustro, con expresión de votos, audiencia de la asociación de padres de alumnos, informe de la Inspección Técnica de Educación y propuesta del Delegado Provincial necesariamente a favor de quien hubiere obtenido mayor número de votos, salvo la concurrencia de «razones suficientes de orden docente que justifiquen otra elección» (razones que, en todo caso, debían ser comunicadas al claustro del centro).

La segunda cuestión —la relativa a los requisitos— muestra la índole contradictoria de los supuestos ideológicos de la Ley de 1970. Uno de ellos, el establecido en el párrafo 3.º del artículo 110, era la exigencia de «una especial formación educativa». Su lectura y su análisis exigen una referencia adicional a la función directiva en los centros docentes y al Cuerpo de Directores Escolares, creado sólo tres años antes, en 1967, y que la Ley de 1970 suprimió. Sólo desde este contexto es posible comprender la contradicción y la opción efectuada.

La supresión del Cuerpo de Directores Escolares fue una de las cuestiones más controvertidas a lo largo de la discusión en las Cortes del proyecto de ley. El resultado final fue la inclusión en el artículo 110 del citado párrafo 3.º, que no figuraba ni en el proyecto inicial ni en el texto de la ponencia. Con él se pretendía acallar a quienes, oponiéndose a dicha supresión, abogaban por la profesionalización de la función directiva en los centros de Educación General Básica. Sin crear un cuerpo específico, se exigía a quienes desempeñaran tales funciones «una especial formación educativa», que nunca fue más allá de algún curso o cursillo, «y un reentrenamiento periódico que les habilitará para ejercer permanentemente las funciones directivas a que se refiere el artículo 60 en un área determinada»; fórmula transaccional que también careció de efectividad alguna.

Lo que estaba en juego, en el contexto de una política de simplificación, ordenación y reducción de los cuerpos docentes, era algo más que la supresión, o

no, de uno de dichos cuerpos. Desde supuestos tecnocráticos, la opción de la profesionalización parecía la más correcta. Casaba, además, con un cierto talante de la ley y del contexto político en el que se gestaba, pero no con su carácter autoritario. Un cuerpo directivo profesional, permanente, era no sólo un escalón jerárquico más entre la Delegación Provincial y los centros docentes y un límite, por tanto, a la autoridad y la autonomía, respectivamente, de inspectores y maestros, sino además un elemento menos manejable por la administración educativa que un director temporal, nombrado y cesado por ella. Esta fue la opción elegida; no la de la participación ni la de la profesionalización, sino la de la debilidad y la sujeción (21).

El discurso relativo a la organización pedagógica sí era, por el contrario, innovador. La discordancia entre una organización administrativa no participativa y una organización académico-docente basada en el encuentro, la codecisión y la participación se explica tanto respecto a su gestación como a su aplicación —más bien, en este caso, inaplicación—.

Comprender tal divergencia implica desechar la imagen habitual, desde fuera, de una administración educativa coherente y monolítica. Desde dentro lo que se aprecia es más bien la fragmentación y la descoordinación entre grupos que ocupan —en constante inestabilidad y competencia— parcelas o territorios determinados desde los que actúan con una relativa autonomía. El discurso pedagógico —las Orientaciones Pedagógicas para la Educación General Básica, aprobadas por Orden Ministerial de 2 de diciembre de 1970— fue elaborado por «el Gabinete de Evaluación, Métodos y Medios Audiovisuales, con la participación de numerosos profesores y expertos». Dicho Gabinete, «célula original de lo que en 1971 sería (...) la Dirección General de Ordenación Educativa» (22), guardaba escasa conexión, por su composición y sus funciones, con aquellos otros organismos en los que se elaboraba la política sobre personal docente, retribuciones, presupuestos o construcciones escolares, por ejemplo. El resultado final sería el previsible: uno de esos documentos angelicales, de manual, tan típicos del discurso pedagógico oficial, situado más allá de toda constricción o límite, del bien y del mal, en lugares en los que es difícil hallar referencias a la realidad y a situaciones o circunstancias a tener en cuenta.

Entre los «imperativos sociales» de la «nueva (...) vida y organización escolar», según dichas Orientaciones, se hallaban «la motivación, estímulo y encauzamiento del poder creador de cada miembro de la comunidad escolar, haciendo que la educación sea activa, de investigación, descubrimiento y experimentación y que cada uno de dichos miembros sea espontáneo, original y pueda comunicar obras y realizaciones nuevas» y el fomento de la «creatividad» en todas sus «unida-

(21) Sobre el origen de la figura del director escolar, en el sector público, y los debates suscitados sobre su naturaleza, sistema de elección y funciones, véase Viñao, A., *Innovación pedagógica y racionalidad científica. La escuela graduada pública en España (1898-1936)*, Madrid, Ediciones Akal, 1990.

(22) Orden Hoz, A. de la, «Innovación pedagógica en la Reforma educativa de 1970», en J. Ruiz Berrio (Ed.), *La educación en la España contemporánea. Cuestiones históricas*, Madrid, Ediciones S.M. y Sociedad Española de Pedagogía, 1985, pp. 279-288 (cita en la página 281).

des» organizativas —desde el centro y los departamentos a los pequeños grupos y al individuo—; creatividad sólo posible «cuando la actitud de todos es abierta, sin prejuicios; cuando educadores y educandos se liberan de lo estereotipado, para buscar lo nuevo, lo que se induce y descubre, más que lo que se expone» (23). La realización de tan excelentes «imperativos sociales» requería determinadas «innovaciones». Una de ellas era, en clara discordancia con la organización administrativa legalmente diseñada, la «participación de todos los miembros en el gobierno y responsabilidad del Centro, formando una comunidad educadora entre todo el personal (docente, administrativo, alumnos, padres y otros miembros de la comunidad local)».

Las contradicciones e irrealidades culminaban al diseñar la organización académica de los centros docentes. No sólo habría un consejo educativo —cuya composición era similar a la del claustro— con funciones consultivas y decisorias, sino también un departamento de orientación con un pedagogo-orientador junto al que deberían intervenir, coordinados, el médico, el psicólogo, el asistente social, los tutores y el director espiritual; departamentos por áreas de enseñanza en los que colaborarían especialistas en organización y en otros niveles educativos; equipos docentes por grupos, niveles, etapas e incluso centros diferentes; profesores, en la segunda etapa, de lengua extranjera, educación artística y educación física; tutorías; profesores coordinadores de etapa y, como guinda final, agrupaciones flexibles de alumnos para facilitar el trabajo individual en pequeño grupo, en grupo medio o coloquial y en gran grupo de hasta 50 ó 100 alumnos. Este era, en síntesis, el mundo feliz o la versión pedagógica de la generosa planificación educativa inicial que pretendía dejar resueltos en 1975 todos los problemas de escolarización del país. Este documento irreal, elaborado para un país imaginario, que trasladaba a un texto oficial lo aprendido en manuales no menos abstractos e ilusorios, queda ahí, para la posteridad, como ejemplo de ejercicio intelectual para la distracción y la ocultación. No está de más, por ello, aun a riesgo de caer en la generalización, confrontar dicho discurso con la situación real de las aulas y los centros docentes.

LA REALIDAD DE LOS CENTROS DOCENTES

Algo se ha dicho ya sobre las condiciones materiales de los centros docentes durante los años siguientes a la aprobación de la Ley de 1970. El rasgo más apreciable quizá fuera la diversidad. Junto a edificios —los pocos construidos en los primeros «planes de urgencia»— modélicos y dotados de todos los servicios

(23) Una buena muestra de acto pedagógico de «descubrimiento» se hallaba, por ejemplo, en el área de formación religiosa de la primera etapa: uno de los aspectos a «descubrir» era «lo que es la muerte cristiana, el juicio final, el cielo de los bienaventurados y el infierno de los condenados». Otro ejemplo de educación «activa» lo constituían las «actitudes litúrgicas» a cultivar: admiración, alabanza, silencio, docilidad, conversión, arrepentimiento... ¿Qué decir si, también a título de ejemplo, en el tema «España hoy», en el 6.º nivel de la segunda etapa, el único epigrafe era «Los planes de desarrollo económico-sociales»?

complementarios e instalaciones, las necesidades de escolarización obligaron a recurrir a locales provisionales (alquilados o por habilitación de otros espacios escolares como aulas), turnos dobles, un exceso de alumnos por aula, aulas prefabricadas o «aularios» de baja calidad y coste. Los viejos edificios siguieron utilizándose, pese a incumplir los requisitos exigidos para los nuevos centros docentes. Dichas necesidades y una legislación urbanística con lagunas, no aplicada o burlada, fueron causa en muchos casos de una ubicación inadecuada de las nuevas construcciones, de retrasos e insuficiencias (24). El aula, como compartimento cerrado para un grupo homogéneo de alumnos, siguió siendo, frente a otras posibilidades de agrupación, la realidad habitual. En este terreno, como en el del currículo, la organización y la metodología, toda la innovación quedó en manos de algunos profesores usualmente aislados en centros diferentes —es decir, sin poder constituir equipos estables— e integrados en movimientos de renovación pedagógica. Innovación dificultada, por otra parte, por las mismas condiciones descritas, el bajo presupuesto de funcionamiento de los centros, la organización y la distribución del profesorado —aspecto al que después aludiremos— y el contexto autoritario en que debía llevarse a cabo.

La infraestructura de los centros mejoró sensiblemente al final de la década de los setenta y, sobre todo, en la de los ochenta. La creación de aulas de Preescolar (25), la reducción del «déficit funcional», la introducción de programas de apoyo y educación compensatoria, la creación de servicios psicopedagógicos en algunos municipios, el mayor interés y la atención de estos últimos organismos hacia las cuestiones escolares, el descenso del número de alumnos por aula y profesor (26), el incremento de las dotaciones para gastos de funcionamiento de los centros, las ayudas a programas o proyectos de renovación pedagógica, un contexto ideológico y un nuevo marco legal —Estatuto de Centros de 1980 y Ley Orgánica del Derecho a la Educación de 1985— participativo y democrático y, sobre todo, la estabilización, primero, y el ligero descenso, después, del número total de alumnos a causa de la caída de la tasa de natalidad abrieron nuevas posibilidades antes negadas.

Algunas cuestiones, sin embargo, muy directamente relacionadas con la calidad de la organización escolar, sólo han sido afrontadas en fecha reciente, o se

(24) Viñao, A., «El planeamiento urbanístico-docente: Un análisis de sus necesidades y problemas». *Revista de Educación*, 264, 1980, pp. 69-80.

(25) En el curso 1984-1985 el porcentaje de escolarización de la población de cinco años alcanzaba ya prácticamente el 100 por 100 y el de la población de cuatro años, el 74,6 por 100 (Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España 1984-1985*, op. cit., p. 40).

(26) Desde el curso 1975-1976 al curso 1981-1982, por ejemplo, el número de alumnos por unidad escolar y por profesor descendió, respectivamente, en los centros públicos, de 32,5 a 29,4 y de 31,8 a 29, y en los centros no estatales, en los mismos años, de 36,4 a 35,9 y de 33,5 a 30,8, también respectivamente. Las diferencias entre ambos tipos de centros se explican fundamentalmente por la existencia, entre los primeros, de un buen número de escuelas con una baja relación alumnos/aula en las zonas rurales y en pequeños pueblos (Fundación Foessa, *Informe sociológico sobre el cambio social en España 1975-1983*, Madrid, Editorial Euramérica, vol. II, 1983, p. 188. El autor del capítulo sobre «La educación Preescolar-EGB y el Bachillerato-COU» sería Juan González-Anleo; de aquí que esta información se halle también en su libro *El sistema educativo español* —Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1985, p. 62—, si bien, tomando como última referencia el curso 1982-1983).

hallan todavía en el ámbito de los compromisos pendientes. Así, por ejemplo, la jefatura de estudios y la secretaria de los centros docentes no han tenido una dotación presupuestaria en plantilla hasta 1986, tras la aprobación de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación —y la secretaria fue creada por el Reglamento de Escuelas Graduadas de 1918—. Las tutorías, servicio o tarea cuya implantación figuraba en el artículo 127 de la Ley de 1970 y pieza clave en las Orientaciones Pedagógicas de ese mismo año y, icómo no!, en la reciente LOGSE (art. 60.1), carecen de asignación o retribución específica, al igual que la coordinación de ciclos. Los servicios administrativos de los centros no poseen personal de tal índole —el artículo 58 de la LOGSE alude, en su párrafo 4.º, a la posibilidad de adscribir un administrador a los centros públicos—, con lo que dichas tareas recaen sobre los profesores. Los servicios de orientación, exigidos ya en la Ley de 1970 en sus artículos 15.2.b, 9.4 y 127, han vuelto a ser aludidos y prometidos en el párrafo 2.º del artículo 60 de la LOGSE. Por último, las tareas a realizar dentro de la hora diaria de dedicación exclusiva (establecida en 1978), a saber, las de atención a alumnos, visitas de padres, reuniones de trabajo, programación y preparación de clases, corrección de pruebas o ejercicios y actividades administrativas, exceden, con mucho (en el caso de que se les dedique la atención que precisan), del tiempo legalmente retribuido.

Uno de los aspectos fundamentales en la vida académica de los centros docentes lo constituyen la organización y la distribución de los profesores en las diferentes materias y los distintos grupos y cursos. En este punto, la Ley de 1970 pretendía introducir en la segunda etapa de Educación General Básica un nuevo sistema sin modificar los mecanismos de adscripción y traslado. En los cinco primeros cursos (en la primera etapa) se seguía el modelo de distribución tradicional en la Enseñanza Primaria, con un profesor por cada grupo y curso. En la segunda etapa, por el contrario, a los profesores se les asignaba no un grupo de alumnos, sino un área de conocimiento —Lenguaje, Ciencias sociales o Matemáticas y Ciencias de la naturaleza—. Estas fueron (una para cada uno de los tres cursos) las tres áreas básicas. Limitaciones presupuestarias impidieron —y han impedido hasta el presente— ir más allá. Ni siquiera se hicieron realidad las cinco áreas —dos profesores más por cada ciclo de segunda etapa— que proponían las Orientaciones Pedagógicas de 1970: Lengua y Ciencias sociales, Matemáticas, Ciencias y Tecnología, Lengua extranjera, Educación artística y Educación física y Deportes.

De este modo, disciplinas consideradas académicamente de menor importancia —no en la misma ley o en las Orientaciones Pedagógicas—, como la Educación física, la Tecnología, la Música o las Artes plásticas, carecieron de dotación específica en plantilla. Eran impartidas sólo en el supuesto, no habitual, de que el centro dispusiera de algún profesor más o menos especializado en ellas entre los profesores de la segunda etapa. Por otra parte, la no adscripción de los profesores a las áreas de la segunda etapa por su cualificación (títulos, cursos de especialización) impedía su continuidad y su especialización. El propósito máximo se alcanzó en la enseñanza del idioma moderno. La carencia de profesores capacitados, necesarios sobre todo en inglés, y la inexistencia de una dotación en plantilla para tal fin dificultaron la misma regularidad de

esta enseñanza. A causa del sistema de traslados y adscripción de los profesores a los centros docentes, un año podía tocar un profesor que supiera francés —al menos, algo de francés—; al siguiente, otro con conocimientos de inglés, y al siguiente, no disponer el centro de profesor cualificado en ninguno de estos dos idiomas. En consecuencia, un alumno podía aprender algo de francés en 6.º curso, un poco de inglés en 7.º y algo más en 8.º, mediante *cassettes* —si se disponía de ellos—, de cualquiera de los dos idiomas citados o, en caso contrario, ninguno de ellos. El vacío creado por la retirada por el Ministerio de Educación y Ciencia del Decreto sobre plantillas de los centros de Educación General Básica y provisión de puestos de trabajo, de 5 de diciembre de 1975, a consecuencia de la huelga y la oposición contra el mismo de buena parte del Magisterio Nacional Primario, unida a la exigencia de una representación democrática frente a la del oficial y único Sindicato Español del Magisterio y otra serie de reivindicaciones retributivas, no ha sido llenado hasta la reciente Orden de 7 de mayo de 1990, que establece la plantilla tipo de los centros de Preescolar, Educación General Básica y Educación Especial, con notables ausencias y limitaciones: la del área Expresión plástica o artística, que carece de dotación; la de Educación física, que, por ejemplo, en los colegios de menos de 17 unidades sólo cuenta con un profesor específico —lo cual se contradice, por cierto, con lo establecido para la Enseñanza Primaria y el primer ciclo de la Secundaria por la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 13 de septiembre de 1990— (27).

La inexistencia, pues, de un sistema de adscripción y plantillas acorde con la organización del profesorado exigida por la configuración de la segunda etapa de la Educación General Básica, la alta movilidad de los profesores, la provisionalidad de los primeros años de la carrera docente y el recurso masivo (durante los años de implantación de la ley y de incremento rápido del número de alumnos escolarizados) a profesores interinos y contratados a causa de la rigidez del sistema de selección y la insuficiencia de la plantilla en relación con la necesidad creciente de profesores, dificultaron todavía más la consecución de equipos docentes estables y cualificados. En estas condiciones sólo era posible la acción innovadora individual o de grupos reducidos más o menos integrados o relacionados entre sí.

(27) Sobre las enseñanzas artísticas y de expresión plástica, véanse los artículos incluidos en el epígrafe «La educación artística», *Cuadernos de Pedagogía*, 77, 1981, pp. 4-29. Sobre la educación física en general, véase Crespo Berisa, J., «Situación de la Educación Física en los niveles de Educación General Básica y Educación Preescolar», *Revista de Educación*, 282, 1987, pp. 255-265, y en cuanto a su configuración como educación psicomotriz. J. Lara Guerrero, «Educación Psicomotriz en el Ciclo Medio», *Bor-dón*, 242-243, 1982, pp. 319-333.

LA EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA ¿ENSEÑANZA PRIMARIA O BACHILLERATO?

La consecución de una plantilla para la segunda etapa por áreas de enseñanza implicaba la «bachilleratización» (28) de la Educación General Básica, es decir, una organización docente más próxima al Bachillerato que a la extinta Enseñanza Primaria. De hecho, como hemos visto, nada se hizo en tal sentido. Dicha «bachilleratización», sin embargo, sí que tuvo lugar en otros aspectos y con efectos genuinamente perversos que pusieron en cuestión todo el sistema diseñado. Veamos de qué modo.

La configuración de un nivel educativo, su consolidación como tal, guarda una estrecha relación con su naturaleza, sus objetivos y destinatarios; en especial, con su naturaleza. ¿Era la Educación General Básica una Enseñanza Primaria puesta al día, ampliada y remodelada en función de nuevos objetivos y destinatarios, o sea, en su segunda etapa, un Bachillerato para todos, el Bachillerato posible en aquel momento? Esta es la cuestión: ¿Era la Educación General Básica —hoy ya fenecida con la LOGSE y escindida entre la Enseñanza Primaria y el primer ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria— un nivel educativo de naturaleza indefinida, a caballo entre la Enseñanza Primaria y el Bachillerato, o poseía personalidad propia?

La lectura de la Ley de 1970 y de las disposiciones para su aplicación no deja lugar a dudas. Nos hallamos ante un nivel educativo con personalidad y objetivos definidos. Pero, como es sabido, una cosa es la legalidad y otra la realidad. Sobre la realidad material y organizativa de los centros docentes y las dificultades para llevar a efecto las pretensiones iniciales ya hemos dicho suficiente. Quedarán ahora otras cuestiones que afectan a la misma naturaleza académica y a los objetivos de este nivel educativo: ¿A quiénes había que formar en él?, ¿con qué fines?, ¿en qué alumno había que pensar —se pensaba, de hecho— al confeccionar los planes y programas o en la clase?, ¿a quiénes se dirigían las enseñanzas?

Una respuesta adecuada requiere echar la vista atrás. Cuando en el primer tercio del siglo XX surgen en España las escuelas graduadas y se extiende con ellas la escolarización de alumnos y alumnas de doce a catorce años, se produce de inmediato la ampliación del currículum tradicional. Nuevos destinatarios precisaban nuevos contenidos: otra dimensión, otra naturaleza y otro carácter. Había que atender a jóvenes que no cursarían el Bachillerato y cuyo destino iba a ser la fábrica, el taller, el campo, el hogar, el comercio o la oficina. Las escuelas graduadas más importantes introdujeron en su currículum, para este nuevo tipo de alumno, enseñanzas técnico-profesionales con un horario más flexible. Las materias tradicionales, por otra parte, recibían un tratamiento más práctico y uti-

(28) Utilizamos este término en contraposición y contraste a quienes habla de «egebeización» del Bachillerato o la Enseñanza Media.

litario (29). En definitiva, como decía M.^a Sánchez Arbós, el objetivo de estas escuelas no era «preparar alumnos de Bachillerato para que se limiten a recitar de memoria libros de texto», sino hacer «obreros (...) cultos» y «estudiosos» (30). La Enseñanza Primaria en sus últimos cursos no pretendía formar bachilleres, sino trabajadores cualificados. De ahí su currículum formativo y profesional, así como la coherencia entre su carácter, sus destinatarios y sus objetivos, al menos en cuanto a los propósitos.

La Ley de 1970 configuró, sin embargo, una Educación General Básica polivalente, dirigida a dos tipos de destinatarios bien diferenciados. Esta polivalencia expresada en el proyecto inicial fue ya desvirtuada en la redacción definitiva y desapareció, sin dejar rastro, en el proceso de aplicación. Según se indicaba en el artículo 41 del proyecto de ley, la Formación Profesional de primer grado tendría sólo una duración de dos a cuatro semestres. Ello implicaba la recepción previa por el alumno, en la segunda etapa de la Educación General Básica, de la formación necesaria para facilitar, mediante una enseñanza profesional corta, la incorporación al trabajo. En la redacción definitiva se estableció que la duración de la Formación Profesional no podría «ser superior a dos años en cada grado»; la de primer grado tendría un carácter terminal, en relación con la Educación General Básica, y la de segundo grado, en relación con el Bachillerato Unificado y también Polivalente. De hecho, como es sabido, las enseñanzas profesionales o tecnológicas brillaron por su ausencia tanto en la Educación General Básica como en el Bachillerato; el carácter polivalente de ambos niveles quedó ahí, en el papel, y la Formación Profesional se estructuró como una enseñanza media paralela, de cinco años de duración (dos en el primer grado, dos en el segundo y uno más de transición o pase de uno a otro grado), cuando en la propuesta inicial del *Libro Blanco* ni siquiera figuraba como un nivel educativo. De acuerdo con el mismo, «la educación en todos sus núcleos (Educación General Básica, Bachillerato y Educación Superior) será, a la vez, general y profesional». Por dicha razón, una de las «áreas esenciales» de la Educación General Básica era la de «las prácticas preprofesionales». La Formación Profesional «cursos (...) en técnicas específicas, de corta duración, a los que seguirá la formación profesional en servicio», no era sino «un puente de transición entre los estudios regulares y el empleo» (31).

La evolución posterior condicionó, como era previsible, la naturaleza y la orientación de la Educación General Básica. Perdió su carácter polivalente; áreas esenciales de la misma fueron mutiladas o devaluadas, y pasó, de hecho, a formar a los alumnos que después iban a cursar el Bachillerato, es decir, a ser pensada, estructurada y formada con la mente puesta en dichos alumnos. No importa mostrar la existencia de textos legales o documentos oficiales opuestos a tal evolución. Lo que importa es que esta mentalidad (o idea) fue difundándose

(29) Viñao, A., *Innovación pedagógica y racionalidad científica...*, op. cit., en especial el capítulo sobre «Graduación y extensión del currículum (cuestionarios, programas, orientaciones)», pp. 96-107.

(30) Sánchez Arbós, M.^a, *Mi diario*, 1961, pp. 103-104.

(31) Ministerio de Educación y Ciencia, *La educación en España...*, op. cit., pp. 214 y 230-231.

cada vez con mayor fuerza entre profesores, padres y alumnos; no de una manera expresa, a veces ni siquiera consciente, pero efectiva y real, mucho más que cualquier disposición legal en tal sentido, que desde luego nunca existió. Una encuesta realizada en 1975 a profesores de la segunda etapa y a alumnos de 8.º de Educación General Básica de la provincia de Murcia mostraba ya la generalización de dicha idea. La percepción por los alumnos de la adecuación de las enseñanzas recibidas en relación con la triple salida Bachillerato-Formación Profesional-trabajo no dejaba lugar a dudas: un 90,4 por 100 estimó que la formación y las enseñanzas recibidas les habían sido impartidas en función de su posible acceso al Bachillerato, cuando, meses después, sólo el 55 por 100 se matricularía en este nivel educativo. A los profesores se les planteó la cuestión de otro modo. Se les preguntó si las enseñanzas que impartían estaban, a su juicio, orientadas a los alumnos que iban a cursar el Bachillerato, la Formación Profesional o a ambos niveles por igual. Que el 54,8 por 100 optara por esta última respuesta no debe llamar a engaño. Era la menos comprometida y la legal. Lo que importa es ese 40,6 por 100 que estimaba que tales enseñanzas estaban orientadas sólo a quienes se dirijan al Bachillerato, frente al 3 por 100 que consideró que se orientaban a quienes iban a cursar la Formación Profesional (32).

No es necesario, por otra parte, recurrir a encuesta alguna. La lógica interna, las fuerzas, la estructura, la inercia y las tensiones del sistema educativo llevaban implícita esta consecuencia no prevista ni querida. A la larga, el resultado final no podía ser otro que el indicado. A ello contribuían, por ejemplo, la configuración general de cada nivel educativo en función del posterior; el carácter marginal, y no académico, de la Formación Profesional, en comparación con el Bachillerato; la influencia en los profesores del juicio del que creen que van a ser objeto por aquellos otros que vayan a recibir después a sus alumnos; la natural tendencia a dirigirse, explicar y enseñar a y en función de los «mejores», dejando a un lado a los que no se acercan al canon del «buen alumno»; y un largo etcétera de aspectos relacionados con la introducción, la difusión y el reforzamiento en la Educación General Básica (en comparación con la antigua Enseñanza Primaria) de las funciones de clasificación, distribución y selección académica y social; es decir, relacionados con la «bachilleratización» de la enseñanza básica y obligatoria o, si se prefiere, con la culminación del proceso de graduación, racionalización y clasificación iniciado en la Enseñanza Primaria en las primeras décadas de este siglo.

Signo formal de esta «bachilleratización» era, ya en el proyecto inicial de la ley (art. 20), la denominación de «bachiller básico» para el que después sería el título de Graduado Escolar. No andaban descaminados los redactores de dicho proyecto. Los aspectos positivos de esa «bachilleratización» —la configuración de una segunda etapa con profesores cualificados para todas las áreas de conoci-

(32) Viñao, A., «La formación profesional como enseñanza secundaria (un análisis general a partir del "caso" murciano)», en *Formación Profesional y recursos humanos en la provincia de Murcia*, Murcia, Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad de Murcia, 1977-1978, pp. 124-125, 132-133, 140 y 143.

miento— nunca llegaron a producirse. Los negativos sí surgieron por doquier. Si la máxima calificación, aquella que otorgaba la posibilidad de acceder al Bachillerato era el graduado escolar, el objetivo de toda la Enseñanza General Básica, el deseado y perseguido, el considerado óptimo, había de ser necesariamente la preparación y consecución de dicho título y el acceso al Bachillerato. Poco importa ahora cuántos obtenían el título de Graduado Escolar —entre un 62 y un 68 por 100 desde 1974-1975 a 1983-1984, por ejemplo (33)— o cuántos accedían al Bachillerato o a la Formación Profesional o cuántos abandonaban el sistema educativo para volver, en ocasiones, a él a través de esta última (34). Lo significativo son los síntomas de esta «bachillerización»; por ejemplo, el incremento de los alumnos repetidores, especialmente en el 6.º curso (el primero de la segunda etapa), aquel en el que la Educación General Básica dejaba de ser Enseñanza Primaria para convertirse en algo diferente, más académico y «serio»; aquel curso en el que el niño advertía que debía competir y que sería evaluado —jugado— de un modo más estricto. Evidencia de esa academización —en contra de los supuestos y las propuestas de la misma Ley de 1970 y de las Orientaciones Pedagógicas u otros documentos similares sobre enseñanzas mínimas o programas renovados— eran, asimismo, las evaluaciones negativas: los porcentajes más elevados, por orden de mayor a menor, se producían en Matemáticas, Ciencias de la naturaleza y Lengua castellana; después, en Idioma extranjero y Ciencias sociales; y los más bajos, casi irrelevantes, en Pretecnología y Educación física.

Consecuencia, además, de esta desnaturalización o «bachillerización» de la Educación General Básica ha sido la generalización de los exámenes al modo tradicional, mediante pruebas escritas en las que lo efectivamente valorado no era la capacidad de «imaginación, observación y reflexión» o las «aptitudes para la convivencia» (art. 16 de la Ley de 1970), ni la espontaneidad, la originalidad y la creatividad (Orientaciones Pedagógicas), sino la habilidad para repetir —memorizados— los contenidos, cada vez más académicos y extensos, de libros

(33) En relación con esta cuestión, así como con el fenómeno del fracaso escolar —repetidores, abandonos—, véanse las consideraciones y la información aportadas por la Fundación Foessa, *Informe sociológico sobre el camino social en España 1975-1983*, op. cit., pp. 201-207; a partir fundamentalmente de los datos proporcionados por *Las pérdidas en el sector educativo*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, Gabinete de Estadística, 1982; y reproducimos, asimismo, en González-Anleo, J., *El sistema educativo español*, op. cit., pp. 145-151.

(34) Los estudios o análisis sobre la distribución posterior de los alumnos que cursaron 8.º de EGB son sólo aproximativos. Se basan en las estadísticas oficiales sobre el número de alumnos en dicho curso y en el primer curso del Bachillerato y de la Formación Profesional en el siguiente. Olvidan, por lo general, a los repetidores y a los que abandonan el sistema escolar, para volver a él, o pasan desde un nivel educativo a otro. Además, se refieren a un solo año académico o a períodos cortos de tiempo. El estudio más completo que conocemos, realizado a partir de encuestas *ad hoc* a todos los centros docentes de Bachillerato y Formación Profesional de una provincia, es el de Moreno Martínez, P. L., «Selección social y Enseñanza Secundaria. Murcia (1977-1978/1987-1988)», en J. Sáez y C. Pérez, *Aspectos sociales de la educación*, Murcia, Ed. Cossío, 1988, pp. 141-163. De acuerdo con el mismo, desde el curso 1977-1978 al 1987-1988 pasaron desde el 8.º de la Educación General Básica al 1.º de Bachillerato entre un 45 y un 51 por 100, según los años, y al 1.º de Formación Profesional, entre un 18 y un 31 por 100 —con evolución creciente—; repitieron curso entre un 6 y un 10 por 100 y abandonaron el sistema entre un 14 y un 25 por 100 —con evolución decreciente—.

de texto, notas de clase, fotocopias, textos multicopiados, resúmenes o fichas de trabajo. También, por otra parte, el escaso o nulo peso en la evaluación global y la decisión sobre la promoción o repetición de las enseñanzas artísticas, técnicas y de expresión corporal o musical, pese al valor y la importancia a ellas atribuido en el discurso pedagógico y en los textos oficiales. La pedagogía del movimiento y la expresión corporal, la del oído y la voz, la de la visión y la mano —en la Educación General Básica y en el Bachillerato y la Formación Profesional— siguen sin contar con especialistas y personal cualificado, salvo cuando se trata de la Educación Preescolar o de alumnos con problemas psíquicos o físicos. No deben extrañar, por ello, las deficiencias que se aprecian en la práctica de la lectura o de la expresión oral o escrita. La inflación de contenidos —desmesurados libros de texto ya desde los seis años de edad, en el primer curso, en el que las Orientaciones Pedagógicas sólo pedían una «lectura comprensiva de textos sencillos de hasta doce palabras, divididas en dos o tres frases, a cincuenta palabras por minuto», su formulación teórica y conceptual al modo académico y el fracaso escolar —evaluaciones negativas, repeticiones, abandonos en los últimos cursos— no son sino consecuencia de esta orientación exclusiva de la Educación General Básica hacia un tipo de Bachillerato —ni siquiera el unificado y polivalente, sino el tradicional—.

La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 no ha venido sino a reconocer y legalizar esta desnaturalización de la Educación General Básica. En tal contexto, las llamadas al «desarrollo de las capacidades creativas y del espíritu crítico» (art. 2.3.d de la LOGSE), en la línea de lo ya indicado por las Orientaciones Pedagógicas de 1970, hay que tomarlas por lo que son: palabras y sólo palabras. Lo primero que el alumno aprende a lo largo del sistema educativo es que, salvo en contadas ocasiones, si desea avanzar con éxito, debe mostrarse dócilmente atento y receptivo; que la originalidad y la creatividad, la lógica propia, el descubrir, no son valorados frente a la repetición, la lógica ajena y la aceptación de lo dado; que, desde luego, el espíritu crítico, en caso de tenerlo, debe guardarlo para mejores ocasiones; que ha de adoptar el punto de vista fijo —sólo hay una manera, la correcta, de contemplar una cuestión o un hecho—, no la mirada móvil y cambiante; y que, además, por si fuera poco, ha de aceptar, interiorizándolos, el etiquetado y la clasificación supuestamente objetivos y científicos a los que, quiera o no, va a ser continuamente sometido.

Las consecuencias de esta «bachilleratización» son justamente las que el pensamiento conservador achaca a la pedagogía «progresista». Tal pedagogía —de aquí el entrecomillado— sólo existe en el discurso oficial y académico. Su actitud y su permanencia derivan de su alejamiento de la realidad. Nunca será aplicada por el sistema educativo —en tal caso dejaría de serlo— más allá de la Enseñanza Preescolar y de los primeros cursos de la Primaria. Y siempre, sin llegar a poner en cuestión otros niveles posteriores. De ahí que las deficiencias en la expresión oral y escrita o en su recepción, en la capacidad de comunicación, no sean efecto de dicha pedagogía y dichos discursos, sino de una realidad, por ellos ocultada, que los contradice. Más contenidos no implican más

calidad. Mejor conseguir poco, lo básico, bien asimilado y recreado, que no mucho, disperso, repetido y, por ello, mal aprendido. La inflación de contenidos, la necesidad de etiquetar, clasificar y seleccionar, se dan aquí la mano con una evaluación más atenta a la reproducción fiel que a la recreación. Se estudia para aprobar y no para aprender o, si se prefiere, el modo de examinar y evaluar condiciona todo el proceso de aprendizaje. Frente a esta realidad, cualquier otro discurso —conservador o sólo en apariencia progresista, por su desconexión con la realidad— deviene elemento de distracción y ocultamiento, es decir, de legitimación de la realidad negada.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La implantación, en el sistema educativo español, de un nivel de enseñanza —la Educación General Básica— único, obligatorio y gratuito desde los seis a los trece años inclusive, llevada a cabo por la Ley General de Educación de 1970, debe contemplarse en el contexto de un largo proceso iniciado en España en 1898 con la introducción, a título de ensayo, de la escuela graduada, es decir, de la escuela con varios maestros y grados, con un currículum fragmentado en cursos académicos y con alumnos clasificados del modo más homogéneo posible y agrupados en clases diferentes con un solo maestro al frente. La Ley de 1970 debe ser vista como la culminación de este proceso y de la extensión, legal y de hecho, de la escolaridad obligatoria.

Conviene recordar los precedentes legales; en especial, el Estatuto del Magisterio de 1923, que extendía ya dicha obligatoriedad desde los seis a los catorce años, y sobre todo el Plan General de Enseñanza propuesto en 1936 por el *Consell de l'Escola Nova i Unificada* para Cataluña, con un nivel único, de cuatro ciclos, desde los seis a los quince años (35). O bien, como antecedente significativo de las consecuencias de la introducción de la escuela graduada y la extensión, de hecho, de la escolarización hasta los trece años de edad de grupos de población antes no escolarizados, el Proyecto de Reforma de la Segunda Enseñanza de 1930, de Elías Tormo, que admitía, en su artículo 5, el acceso al tercer curso del Bachillerato de los alumnos con más de seis años en escuelas nacionales graduadas y de trece o más años de edad, previo examen de ingreso y de las materias de los dos primeros cursos de dicho nivel educativo. Timido intento fallido de «bachilleratización» de los últimos cursos de la Enseñanza Primaria, que prelude el dilema de quienes hacia 1969 se enfrentaban ya a un porcentaje de escolarización de la población de seis a trece años inclusive del 93 por 100, a un Bachillerato Elemental en rápida expansión —697.000 alumnos en 1965-1966 y 1.365.000 en 1970-1971— y a un menor incremento de los últimos cursos de la Enseñanza Primaria —966.770 alumnos de doce a catorce años inclusive en 1966-1967 y 1.365.260 en 1970-1971—. La evolución previsible tendía al estancamiento de estos últimos cursos y al fuerte crecimiento del Bachillerato Elemental.

(35) Navarro, R., *L'educació a Catalunya durant la Generalitat 1931-1939*. Barcelona, Edicions 62, pp. 184-185 y 187-192.

tal. La solución adoptada fue la más coherente con dicha evolución, la menos costosa económicamente y, al menos en apariencia, la menos desigualitaria: un ciclo común de seis a trece años a cargo de los antiguos maestros de Enseñanza Primaria (ahora profesores de Educación General Básica), con una segunda etapa a medio camino, en cuanto a su organización académica, entre la Enseñanza Primaria y el Bachillerato.

Aun esto resultó excesivo. Los problemas de financiación, una aplicación acelerada —en sólo cinco años— en relación con el máximo previsto en la misma ley —diez años—, la llegada al sistema educativo de las generaciones del *boom* demográfico de los años sesenta, las limitaciones derivadas del contexto ideológico, la crisis financiera abierta en 1973, las presiones gremiales y corporativistas, las resistencias —lógicas y previsibles— al cambio o a la reforma de los grupos perjudicados en comparación con la situación precedente, la contrarreforma iniciada ya en el mismo órgano legislativo y propiciada por un clima de desánimo y frustración tras las expectativas en un principio despertadas, el mismo carácter de la reforma —un macroproyecto ministerial, que no gubernamental, más atento al cambio estructural que a la innovación y reforma de y en la escuela—, el cada vez más evidente contraste entre el discurso oficial y la realidad y la misma lógica y la dinámica interna del sistema diseñado desvirtuaron las optimistas, a veces ingenuas, propuestas iniciales.

Contradicciones y discordancias aparte —la más llamativa acaso sea la que existía entre la organización administrativa y la académica de los centros docentes—, buena parte de lo postulado, prometido o implícitamente exigido para la Ley de 1970 en relación con la Educación General Básica, no se haría realidad hasta que nuevas circunstancias políticas, demográficas y económicas, ya a finales de la década de los setenta y sobre todo en la de los ochenta, hicieran posible su consecución. Otra buena parte sigue todavía en los textos legales y documentos oficiales, recogida ahora, en 1990, por la misma Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, que paradójicamente, ha terminado; desde un punto de vista estructural, con el sistema configurado hace veinte años, en 1970.

La oposición entre ambos textos es, no obstante, más aparente que real. Como se ha advertido, la Ley de Ordenación de 1990 no ha hecho sino reconocer y legalizar el proceso de «bachilleratización» de los últimos cursos de la Enseñanza Primaria o Educación General Básica producido y reforzado por la Ley de 1970 e impuesto por la necesidad de seleccionar no mediante la bifurcación o separación de la Enseñanza Secundaria en dos o más ramas paralelas, sino a través de la aplicación de criterios académicos tradicionales dentro de un mismo nivel educativo único, común y obligatorio. Por ello, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo recientemente aprobada, pese al discurso pedagógico ya conocido y también en ella utilizado, fortalece, de hecho, la academización y la «bachilleratización», en sus aspectos negativos, de la enseñanza obligatoria. La configuración de un nivel educativo, o de varios sucesivos —como se establece en dicha ley—, de carácter común y obligatorio es la primera condición para generalizar, extender y reforzar las prácticas selectivas y los exámenes periódicos y de

promoción. Es justamente ese doble carácter, junto con la adopción de los modos de evaluación y aprendizaje del Bachillerato tradicional, el que da relevancia social y académica a las decisiones relativas a la promoción o la repetición de curso. Desde esta perspectiva, el fracaso escolar no es más que una consecuencia obligada, y no disfuncional, sino exigida por el mismo sistema, de la extensión de la obligatoriedad escolar sin modificar, salvo en el papel, los supuestos pedagógicos del proceso de aprendizaje; o sea, extendiendo a dicho proceso, desde la edad más temprana posible, el modelo selectivo y competitivo, reforzado ahora por la necesidad de etiquetar y clasificar, de separar y diferenciar. Toda la organización académica y la enseñanza se estructuran y tienen lugar en función de la decisión acerca de la promoción o la repetición, es decir, del juicio o la evaluación. Toda ella deviene así, prescriptiva y obligatoriamente, evaluación continua. ¿Conseguiremos, por fin, que el niño y el adolescente españoles sean los más examinados del mundo? ¿Se elevará con ello la calidad de la enseñanza? ¿Cómo lograrlo en un sistema en el que elevar dicha calidad implica exigir más —o sea, suspender más— e incrementar, por tanto, el fracaso escolar, justo el principal indicador de su descenso? Por último y sobre todo, ¿qué sucederá en la nueva Educación Secundaria Obligatoria con ese buen número de alumnos —no menos ni más inteligentes, simplemente diferentes— de doce a dieciséis años que no se adapta a una enseñanza académica, libresca, aburrida, de mirada fija, que, por si fuera poco, los etiqueta, quieran o no, negativamente?