

# La Ley General de Educación de 1970 en España. La discusión del proyecto en Cortes y los límites del “reformismo” desarrollista<sup>1</sup>

María Luisa Rico Gómez

Universidad de Alicante, España ✉ 

Francisco Sevillano Calero

Universidad de Alicante, España ✉ 

<https://dx.doi.org/10.5209/poso.75588>

Envío: 26 julio 2021 • Aceptado: 25 noviembre 2024

**Resumen:** El proyecto de Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa de 1970 en España se planteó como una reforma integral de la formación, basada en la igualdad de oportunidades, y la obligatoriedad y gratuidad educativa. Sin embargo, los debates en Cortes del proyecto de Ley, así como las disposiciones finalmente establecidas con la promulgación de la Ley General de la Reforma Educativa, muestran de manera ejemplar que fue más ampliamente el aparato ideológico de reformismo autoritario desarrollista el que guio el articulado. Dentro de un mecanismo de reproducción social afianzado por una educación elitista, el reformismo desarrollista en materia educativa estuvo limitado por la contradicción de avanzar en una modernización tecnocrática bajo principios y privilegios tradicionales y conservadores. Se realiza una investigación histórico-educativa, mediante el análisis documental e histórico de los debates parlamentarios y hemerográficas, junto a fuentes secundarias.

A partir de estas premisas ideológicas, este trabajo muestra cómo, en los debates de las Cortes, que se sucedieron en torno al proyecto de la Ley General de Educación de 1970, chocaron las necesidades de apertura del régimen de finales de los sesenta del siglo xx con los deseos de mantener las bases ideológicas y políticas del franquismo.

**Palabras clave:** España; siglo xx; franquismo; desarrollismo; Ley General de Educación de 1970; igualdad de oportunidades; Cortes.

## ENG The General Law of Education of 1970 in Spain. The discussion of the project in Parliament and the limits of developmental “reformism”

**Abstract:** The draft General Education and Financing Law of the Educational Reform of 1970 in Spain was proposed as a comprehensive reform of training, based on equal opportunities, and free and compulsory education. However, the debates in the Parliament of the draft of Law and the provisions finally established with the promulgation of the General Education Law show in an exemplary way what the developmentalist authoritarian reformism; was most widely. Within a mechanism of social reproduction supported by an elitist education, developmental reformism in education was limited by the contradiction of advancing in a technocratic modernization under traditional and conservative principles and privileges. A historical-educational research is carried out, through documentary and historical analysis of parliamentary and newspaper debates, together secondary sources. From these ideological premises, this paper analyzes how in the debates of the Parliament, around the project of the General Education Law of 1970, the need of democratic opening, of the end of the sixties of the twentieth century, collided with the desire to maintain the ideological and political bases of the Franco’s regime.

**Keywords:** Spain; XX Century; Franco’s Regime; developmental; General Education Law of 1970; Equal Opportunities; Parliament.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. La preparación del proyecto de ley. 3. Una ley entre tradición y modernización. 4. Aspectos de la reforma educativa. 5. Conclusión. 6. Bibliografía.

<sup>1</sup> Esta investigación se ha realizado en el marco del proyecto nacional de I+D+i *El giro copernicano en la política de educación y ciencia en el desarrollismo franquista: de la subsidiariedad a la intervención estatal*, PID2020-114249GB-I00 /AEI/10.13039/501100011033.

**Cómo citar:** Rico Gómez, M. L.; Sevillano Calero, F. (2024) La Ley General de Educación de 1970 en España. La discusión del proyecto en Cortes y los límites del “reformismo” desarrollista. *Polít. Soc. (Madr.)* 61(3), e75588. <https://dx.doi.org/10.5209/poso.75588>

## 1. Introducción

Desde la segunda mitad del siglo xx, existió una tendencia internacional generalizada a expandir la educación de acuerdo con la teoría del capital humano y los deseos de justicia y bienestar social para todos. Para formar mano de obra cualificada, era imprescindible dar acceso generalizado al conocimiento, con una formación generalizada, a la vez que apostar por la justicia social mediante la igualdad de oportunidades, basada en el mérito. Asimismo, se concebía la educación como servicio público y, por tanto, la escolarización debía ser institucionalizada, estandarizada, bajo el control estatal. En España, bajo la dictadura franquista, se estaba en un contexto caracterizado por el desarrollo industrial de los años sesenta, promovido por los tecnócratas, desde su llegada al gobierno, mediante la aprobación del Plan de Estabilización de 1959 y la puesta en marcha de los subsiguientes planes de desarrollo, así como el Proyecto Regional Mediterráneo de 1966. Desde el 7 de julio de 1962, Manuel Lora Tamayo ocupaba la cartera ministerial de Educación, mostrando una gran preocupación por la generalización de la enseñanza primaria, que hizo obligatoria y gratuita hasta los catorce años, y también facilitó el paso del bachillerato elemental a la formación profesional de grado medio o al bachillerato superior (Puelles, 1980). El crecimiento y la aparición de las clases medias, el desarrollo urbano y la presión social hacia la escolarización obligatoria debido, en parte, al crecimiento demográfico de los sesenta, chocaban por entonces con un modelo educativo con escasez de puestos escolares, un volumen importante de fracasos escolares y un currículo caracterizado por métodos didácticos memorísticos y conocimientos inadecuados a las necesidades de la evolución socioeconómica y de las nuevas profesiones. Además, la base del sistema educativo era discriminatoria por la dualidad establecida, según un criterio socioeconómico de clase, entre los que iban al bachillerato a los diez años y se insertaban en un sistema de enseñanza media y superior, y los que continuaban, hasta los catorce años, en la enseñanza básica, quienes normalmente acababan en el mundo laboral o cursaban una formación profesional destinada principalmente a las clases populares. De este modo, existía una disociación entre una enseñanza media basada en un bachillerato elemental a la temprana edad de diez años y superior, y un bachillerato técnico al margen y con modalidad propia (Segura, 1970: 23-49). Era un sistema elitista, selectivo desde el primer nivel educativo y una enseñanza media que miraba hacia la Universidad (Alted, 1984; Cámara, 1984; Gervilla, 1990; Navarro, 1990).

Los acelerados cambios económicos y sociales chocaban, así, con el sistema educativo, que no respondía a las recomendaciones internacionales y a la nueva pedagogía (Del Pozo y Braster, 2006: 122-126). De ahí que se abogase por un sistema con igualdad de oportunidades para todos, adecuado a la estructura productiva del país, que preparase y capacitase profesionalmente, y que fuese unitario, flexible e interrelacionado. El Estado debía tener la finalidad primordial de dar a todos los españoles el derecho a recibir una educación que les capacitase personal y socialmente para la igualdad de oportunidades, con prioridad en la enseñanza primaria, y adecuando la orientación formativa hacia los perfiles del mundo socioprofesional<sup>2</sup>. Las posibilidades de apertura vinieron de la mano de los equipos tecnócratas, que apostaban por la eficacia de las reformas para adaptar el régimen a las nuevas circunstancias, pero siempre “desde arriba”. Política que pretendía hacer despegar la economía nacional, con medidas liberalizadoras, aperturistas, de desarrollo de capital humano, aunque asentadas en el fundamentalismo católico y experto del Opus Dei, y aceptando el autoritarismo del régimen. Se trataba de buscar una legitimidad nueva, racional, con una administración eficaz, impersonal, que se imponía sobre la carismática y tradicional, sobrepuesta a la del 18 de julio de 1936, basada en la modernización, el liberalismo, la racionalización y la eficiencia (Fernández-Soria, 1998). Así, instauraron un modo de educación tecnocrático de masas, centrado en la eficacia y el rendimiento, desde las escuelas primarias, para asegurarse los niveles de conocimientos y destrezas básicos que repercutirían en la economía y sociedad (Viñao, 2004: 137; Viñao, 2020: 127). Estos presupuestos inspiraron la elaboración y la aprobación de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, de 4 de agosto de 1970, con recomendaciones y orientaciones de organizaciones nacionales e internacionales competentes en este asunto, como el Banco Mundial, la OCDE o UNESCO<sup>3</sup>. Además, enmarcada en esa crisis de legitimidad mencionada, tanto del aparato político como del sistema social, ya no podía servirse solo de los mecanismos tradicionales de enseñanza, sino de otros aparatos ideológicos, que reformaran la educación, en la órbita del desarrollo capitalista (Lerena, 1976).

No contó con todo el apoyo de los sectores del régimen (Iglesia católica, derecha conservadora y extrema derecha, junto con el Sindicato Nacional de Enseñanza) ni con el de la oposición en su intento de establecer una estructura que se amoldase a los intereses de renovación y apertura, de progreso económico y social, pero manteniendo la base ideológica y política del régimen (Viñao, 2020: 130). Así, se trató de una reforma escindida por la disyuntiva de la debida tradición y la necesaria modernización (Milito y Groves, 2013: 136). Fue una reforma impulsada desde arriba, de acuerdo con los postulados de un reformismo autoritario,

<sup>2</sup> Decreto 902/1969, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del II Plan de Desarrollo Económico y Social, Boletín Oficial del Estado, n° 124, 24 mayo 1969.

<sup>3</sup> Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, Boletín Oficial del Estado, n° 187, 6 de agosto de 1970 (en adelante, Ley General de Educación de 1970).

propio del marco ideológico del desarrollismo tecnocrático, conforme se mostró en la discusión en Cortes del proyecto de ley.

Este trabajo tiene, así, por objeto establecer los principales aspectos reformistas de la Ley General de Educación de 1970, y analizar su alcance y limitaciones como ilustración de la naturaleza de lo que fue el desarrollismo en la dictadura franquista.

## 2. La preparación del proyecto de ley

Los tecnócratas, sin ser políticos del Movimiento, pero sí técnicos del régimen, recogieron elementos tradicionales e innovadores de las reformas educativas de los años sesenta a nivel internacional, que apostaban por el desarrollo económico, propio de la ideología economicista y tecnocrática de las teorías del capital humano, junto con aspectos de una fundamentación psicológica, de la pedagogía paidocentrista y activa (Puelles, 1992; Rujas, 2017: 491).

El Ministerio de Educación y Ciencia desarrolló proyectos educativos relacionados con propuestas ya planteadas por la UNESCO y OCDE, teniendo siempre como referente los Planes de Desarrollo Económico y Social, como fue para el caso de la Ley General de Educación de 1970 (Delgado, 2021: 301). En efecto, esta influencia internacional se manifestó en los propósitos de la reforma sobre la planificación educativa: la universalidad y gratuidad de los niveles básicos como principios defendidos en los diferentes proyectos de la UNESCO; la influencia de la pedagogía funcionalista y experimental norteamericana en la elaboración de la propia reforma, así como en el CEDODEP (Centro de Documentación y Orientación Didáctica de Enseñanza Primaria); la integración de la educación como instrumento clave para el desarrollo económico y social ya manifestada en España en 1962, en un curso-coloquio organizado por el Ministerio de Educación Nacional con la colaboración de la UNESCO; el texto preparado por la OCDE para España, en 1963, como plan de desarrollo económico y social, para la planificación educativa; los planes de desarrollo económico y social y la reforma educativa con directrices tratadas en el Proyecto Regional del Mediterráneo; la presencia y participación de España en organismos y encuentros internacionales, como en la XV Conferencia General de la UNESCO de 1968, o el nombramiento en 1968 de Diez Hochleitner, como relator general de la Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación. Todo ello fueron actuaciones que condicionaron que la educación se entendiese en su vertiente de planificación, racionalización, eficiencia y rendimiento. Incluso, con la preparación del Libro Blanco, se creó el Comité de Cooperación Internacional para la reforma de la educación en España, compuesto por personalidades tan relevantes como Coombs, Coucon o Vaizey (Milito y Groves, 2013: 139-140; Delgado, 2020).

Para amoldarse a estos postulados internacionales, los tecnócratas tenían la misión de salvar la inadecuación del sistema educativo a la modernización económica. Mediante la cualificación de mano de obra había que entender la educación como un medio de promoción y movilidad social, como una inversión en capital humano para impulsar el desarrollo económico (ideas ya presentes en los Planes de Desarrollo). Se vinculaba, así, el desarrollo económico a la formación, escolarizando durante más tiempo e invirtiendo más en educación. Los intentos de reforma y la preocupación por la reforma educativa en la órbita tecnocrática se aceleraron en los años sesenta mediante varias iniciativas para llevar a cabo la planificación racional de la enseñanza: el documento que elaboró, en 1962, el Ministerio de Educación Nacional, junto con la UNESCO, para ser tenido en cuenta en el Plan de Desarrollo Económico y Social; el trabajo, con asesoramiento de la OCDE, para el Proyecto Regional Mediterráneo y el I Plan de Desarrollo en 1963; la constitución de la Comisión de Enseñanza y Formación Profesional de la Comisaría del Plan para una planificación de diez años para desarrollar la educación; el I Plan de Desarrollo de 1964; la segunda fase del Proyecto Regional Mediterráneo en 1966; el II Plan de Desarrollo de 1969, y la publicación en 1969 del Libro Blanco. Los puntos de coincidencia para la reforma educativa eran la falta de conexión entre el nivel primario y secundario, la falta de preparación del sistema básico general, la unificación de la enseñanza primaria y la reorganización de la enseñanza media, la implantación efectiva de una igualdad de oportunidades y la gratuidad de la enseñanza, la falta de puestos escolares, la dependencia subsidiaria de la enseñanza pública respecto a la privada, la necesidad de ampliar la enseñanza básica obligatoria ante la precariedad de la misma, la organización saturada de materias y la anticuada metodología para adecuarla a la producción y el mercado, así como la falta de preparación, desigualdad y jerarquización del profesorado (Lorenzo, 1998: 343-368). También, como iniciativas que precedieron a la Ley General de Educación de 1970, hay que destacar la creación de CEDODEP para favorecer la racionalización y planificación curricular, la publicación de la revista *Vida Escolar*, la innovación educativa mediante las unidades didácticas, los cuestionarios, la ampliación a dos años de la enseñanza primaria no obligatoria y la inclusión de la asignatura de inglés en 1966 (Colom, 2011: 25).

La reforma educativa se planteaba como una de las vías de modernización y desarrollo, dentro de unas condiciones ideológicas conservadoras, lo que se podía llamar “modernización educativa” (Viñao, 2020: 141); es decir, un modo de educación tecnocrático de masas, abandonando el modo de educación tradicional elitista (Fernández-Soria y Sevilla, 2021: 34). Así, la órbita modernizadora se concretaba en un discurso moderno, innovaciones pedagógicas y curriculares, el predominio de la autoridad racional, el ajuste de la educación al desarrollo económico y social, la eficacia y la productividad del país, la valorización del capital humano como auténtica riqueza de la nación, la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, el desarrollo de la autonomía del individuo, la participación de toda la sociedad o el protagonismo del Estado en la reforma al considerar la educación como un servicio público fundamental (Fernández-Soria y Sevilla, 2021: 37-45).

Lo que en un principio se presentó como una reforma universitaria puntual, motivada por las protestas y el movimiento del profesorado de finales de los sesenta, se convirtió en una propuesta de reforma estructural de todo el sistema educativo, que miraba hacia la renovación y el progreso educativo desde la estabilidad del régimen y respetando las "virtudes de la patria"<sup>4</sup>. De la mano de Villar Palasí, se llevó a cabo la formación de un equipo de profesionales para analizar la situación del sistema educativo y plantear situaciones de futuro. El Libro Blanco fue el resultado de un estudio técnico para un hipotético plan de reforma orientado hacia el crecimiento y desarrollo, al trabajar a favor de la demanda de las necesidades de educación, partiendo del estudio de la realidad y de un punto esencial, la escolarización básica obligatoria (Romero y De Miguel, 1969: 56-100). En el mismo, ya se recogía la necesidad de atender un sistema basado en la unidad, interrelación entre niveles, obligatoriedad y gratuidad en los niveles básicos, y el derecho a ser educado (De Puelles, 1986: 421).

La Ley General de Educación de 1970 fue un proyecto político de Estado de reforma integral que se circunscribió dentro de un contexto ideológico de tradicionalismo españolista y de desarrollismo modernizador. La reforma contó con la opinión y el asesoramiento profesional, pero únicamente de representantes de grupos de interés en la organización orgánica del régimen, tanto en la línea de la modernización como en el continuismo conservador (Segura, 1970: 17). Ello motivó las quejas del colectivo de profesores, pues consideraban que la reforma había contado únicamente con los representantes institucionales del régimen, que nada tenían que ver con la realidad educativa del día a día, lo que había dado como resultado un proyecto teorizante, como un bien de consumo, falto de realismo y ajeno a la calidad de la enseñanza<sup>5</sup>. No obstante, sí se atendieron las recomendaciones e informaciones ofrecidas desde organismos internacionales, sobre todo por parte de Ricardo Díez Hochleitner, artífice de la reforma como secretario general técnico en el Ministerio junto con Villar Palasí. Efectivamente, la presencia de Díez Hochleitner, como subsecretario en el Ministerio de Educación Nacional, fue gracias a su trayectoria en organismos internacionales, como en la OEA o UNESCO, para poder llevar a cabo la planificación racional de la educación (Viñao, 2020: 135). Además, la participación de Villar Palasí en encuentros internacionales sobre cuestiones de políticas culturales y educativas, organizadas principalmente por la UNESCO, que sirvieron para la elaboración del Libro Blanco, sirvió para tomar consciencia del retraso cultural y educativo del país<sup>6</sup>. Era, en efecto, necesario estimular la cooperación internacional mediante la movilidad de profesores y personal técnico, así como favorecer seminarios de expertos para beneficiarse de la experiencia extranjera (Informe Final, 1969: 12). También, se atendió a los principios de la reforma Langevin-Wallon francesa (aunque no se llevó a cabo), diseñada para una mayor justicia social, donde todos tenían derecho a la educación para el desarrollo de su personalidad mediante una estructura unificada como medida para la democratización de la enseñanza. Asimismo se prestó atención a las reformas francesas de finales de los años cincuenta y sesenta, inspiradas en la igualdad de oportunidades, que manifestaron ser un fracaso porque no se superaron las diferencias sociales y solo existieron cuantitativamente el nivel básico de instrucción (Gavari, 2005: 423-426). De hecho, en el Libro Blanco de 1969, la estructura del sistema educativo propuesta respondía justamente a un criterio de unidad e interrelación para favorecer la diversidad y la igualdad de oportunidades para todos.

En el debate del proyecto de Ley, la Comisión de Educación y Ciencia nombrada para estudiar el proyecto de Ley General de Educación estaba compuesta en su origen por personalidades tradicionalistas del régimen a partir de las estructuras de representación de la familia, el municipio y sindicato: como presidente, el rector de la Universidad de Murcia, Manuel Batlle Vázquez; Manuel María Escudero y Rueda, José Luis Fernández Cantos y Juan Manuel Fanjul Sedeño procuradores de familia; Manuel Mendoza Ruiz, procurador falangista; Fernando Fugardo Sanz, representante de la Organización Sindical; José López-Muñiz y González Madroño, procurador provincial de Oviedo; Federico Mayor Zaragoza, como rector de la Universidad de Granada; Felipe Lucena Conde, como rector de la Universidad de Salamanca; Alberto Monreal Luque, como miembro del Gobierno; José María de Oriol Urquijo, nombrado por designación directa, de corte carlista y tradicionalista; Juan Sánchez Cortes y Dávila, consejero nacional, y Salvador Serrats Urquiza, como representante de asociación de ingenieros agrónomos<sup>7</sup>.

En el proyecto de reforma y de las bases del Libro Blanco, presentado en 1969, se contemplaban los rasgos ideológicos de la tradición cristiana, del nacionalcatolicismo, en conjunción con la idea de modernización: modernizar el sistema educativo sin poner en duda las directrices ideológicas y políticas del franquismo (González, 2014: 180). Incluso, el Estado asumía el papel de liderazgo, entendiendo la educación como un elemento de transformación social y económica, importante para la movilidad social, la planificación económica, pero siempre dentro de un régimen autoritario, integrista y reaccionario (Fernández-Soria y Sevilla, 2021: 32 y 46). Era una estrategia de buscar el consenso de un amplio sector de la población y del régimen que, sin dejar de apoyar los valores patrios y la tradición católica, se presentaba con compromisos transformadores y reformadores en cuanto a su adecuación a la dinámica económica y social del país, en la línea de las teorías del capital humano (Jiménez, 2000: 11). En el informe final del Comité de Cooperación Internacional para la reforma de la Educación en España, de 1969, se hablaba de la necesidad de armonizar la conservación de los valores permanentes de una sociedad de larga tradición, con la necesidad de asimilar

<sup>4</sup> La Ley General de Educación de 1970, p. 12.

<sup>5</sup> "Informe de la Asociación de Catedráticos de Enseñanza Media sobre el proyecto de Ley de Educación", *ABC*, 7 de noviembre de 1970.

<sup>6</sup> "En política cultural, todos los países estamos subdesarrollados", *ABC*, 4 de septiembre de 1970.

<sup>7</sup> Boletín Oficial de las Cortes Españolas, n° 1076, p. 26319, 21 de noviembre de 1969.

la moderna tecnología en el seno de una vieja cultura sin destruir sus valores esenciales, y configurando un sistema moderno y democrático para la mayoría del país (Informe Final, 1969: 4).

### 3. Una ley entre tradición y modernización

En los debates de las Cortes que se llevaron a cabo en torno a la Ley General de Educación de 1970, mayoritariamente, las voces provenían de procuradores del Consejo Nacional del Movimiento (como Belén Landáburu), de ideología conservadora (como Casas Peláez) e, incluso, carlista (como Antonio Iturmendi), así como tecnócratas; y, por otro lado, provenientes de los conocidos procuradores trashumantes, de oposición parlamentaria al régimen, como eran del movimiento obrero católico, caso de Escudero Rueda.

En los mismos, se manifestaron esas dos vertientes del contexto franquista, tradición y modernización: recogían los principios impuestos por la política del régimen, y enlazaban con los principios innovadores de reformas educativas de la Europa de los sesenta. Englobaban, así, elementos típicos de la ideología tecnocrática española, que jugaba con la conveniencia de establecer una relación entre las necesidades de la evolución económica y social del momento, con un sistema educativo eficaz, dentro de la órbita autoritaria del régimen. Apelaban al principio de obligatoriedad y gratuidad en el primer nivel educativo e igualdad de oportunidades para el acceso a los restantes; reformar el currículo a aspectos más formativos, con nuevos métodos y técnicas de enseñanza; maximizar la eficacia; o a la interrelación entre los distintos niveles y grados, entre otros. De hecho, se vislumbra en los discursos la pugna entre los políticos del Movimiento y los técnicos opusdeístas que buscaban en la reforma educativa una nueva legitimación del régimen basada en la racionalización y eficiencia, como vías para resolver los problemas de ausencia de desarrollo socioeconómico. Era, en definitiva, una nueva ideología conservadora, tradicional y modernizante. Esta contradicción aparente era propia de la idiosincrasia de los tecnócratas franquistas: conservadores e, incluso, integristas católicos, contrarios al totalitarismo, pero sin contradecir directamente el autoritarismo del régimen, y a favor de la liberalización y el desarrollo económicos, así como de todo signo de modernidad y progreso. Y la educación era una vía más que había que reformularla como un problema técnico, de eficacia y racionalización (Puelles, 1992; Ortega, 1992: 37).

El propio discurso del presidente de las Cortes, Manuel Batlle Vázquez, el día 1 de abril de 1970, fecha en que se inició el estudio y debate del proyecto de Ley General de Educación y Financiación de la Reforma Educativa, iba en esta línea. Batlle vislumbró el interés de favorecer el progreso del país a través de la cultura, pero evitando que todo elemento modernizador pudiese desestabilizar la unidad de la patria conseguida tras la victoria de 1939. Por ello, había que recordar, antes de iniciar el debate y la discusión del proyecto educativo, que, justo ese día, hacía treinta años que se había ganado la batalla a los enemigos, causantes del atraso y la incultura, y se había logrado la unidad nacional de los españoles. Coincidencia en la fecha para manifestar, ante cualquier tentativa de cambio, el vínculo ideológico que debía unir los intentos de reforma con las finalidades del régimen: procurar el bien común y el bienestar de los españoles contra todo elemento perturbador dentro de la integridad nacional, la cual ahora también incluía la perspectiva de futuro que se abría para la nación con esta reforma<sup>8</sup>.

Discurso que compartía el promotor de la reforma, el ministro de Educación y Ciencia, Villar Palasí, al hacer la defensa pública de continuar con la grandeza conseguida por el caudillo, manteniendo el vivo recuerdo del pasado glorioso y el deseo de justicia, libertad y bienestar para todos. La perspectiva era mirar hacia el futuro, un futuro abierto, flexible al cambio, necesitado de reforma. Se consideraba una ley de paz que integraba a todos los españoles desde la escuela, en igualdad de condiciones y con libertad, como una culminación de treinta años de convivencia, unidad y trabajo (Fernández y Carrasco, 1971: 23). Se trataba, en palabras de Villar Palasí en la misma sesión de las Cortes, de compaginar la sociedad moderna con la sociedad cristiana, sociedad justa que nació el 18 de julio de 1936 con ganas de libertad, de igualdad y de justicia para superar las redencillas de las fórmulas capitalistas y dar a cada español un servicio digno en función de sus capacidades intelectuales y no económicas<sup>9</sup>. Los procuradores, decía a su vez el representante Salgado Torres, se reunían para debatir una de las más importantes leyes de futuro de la patria, y para reiterar al caudillo, como jefe del Estado y de las Fuerzas Armadas, columna vertebral de la nación, la fidelidad al mismo y a los principios que José Antonio tenía para los españoles<sup>10</sup>.

Como se afirmaba en el Libro Blanco, la educación se inspiraría en un concepto cristiano, potenciando los valores y los principios del Movimiento nacional, prepararía a la sociedad para el ejercicio de la libertad y fomentaría la integración social y la unidad de convivencia nacional, respetando los valores regionales como parte integrante de la nación (Ministerio de Educación y Ciencia, 1989: 206). Se trataba de un desarrollismo no político, que buscaba actuar bajo la españolización de los fines y la europeización en los medios; es decir, se entendía como una reforma abierta a las recomendaciones internacionales, para favorecer el progreso económico, pero manteniendo la concepción católica y conservadora de la sociedad (Ortega, 1992: 36). Esta reforma autoritaria buscaba la formación integral, obligatoria y gratuita para todos a partir de la igualdad de oportunidades y de una formación humanística y funcionalista, que propiciase la creatividad, pero defendiendo los principios del régimen, sin que el progreso científico-técnico supusiese

<sup>8</sup> “Discurso de Manuel Batlle Vázquez. Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 1 de abril de 1970”, *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, Apéndice, n° 19, p. 2.

<sup>9</sup> “Discurso de Villar Palasí. Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 1 de abril de 1970”, *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Española*, Apéndice, n° 19, p. 7.

<sup>10</sup> “Discurso de Salgado Torres. Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 1 de abril de 1970”, *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, Apéndice, n° 19, p. 15.

una ruptura ideológica (López, 2002: 69). En efecto, todos tenían derecho a recibir una educación general y una formación profesional de primer grado, y el Estado debía proporcionársela en sintonía con la Ley de Principios del Movimiento Nacional y el Fuero de los Españoles (art. 2.1.). En definitiva, había que casar el principio de igualdad de oportunidades para todos, pero dentro de una concepción sociopolítica e ideológica tradicionalista-conservadora.

La reforma fue presentada abierta al diálogo, a los intereses de todos los que participaban, subordinados al éxito general de la obra educativa, huyendo de la rigidez y estableciendo la autonomía local y el sistema de conciertos dentro de la unidad general<sup>11</sup>. En el preámbulo del proyecto reformista toda la educación debía prestar atención a una preparación especializada de acuerdo a la diversidad de profesiones que requería la sociedad moderna, sin vaciar el espíritu humano de valores y una formación cultural acorde a la ética del momento, de la acción espiritual y moral de la Iglesia. Compaginaba, así, las políticas liberales enfocadas al desarrollo económico con el reconocimiento autoritario del régimen (De Puelles, 1986: 426).

La preocupación por mantener los principios del régimen era compartida por la cuestión religiosa y los principios del Movimiento nacional y de las leyes fundamentales del reino, ya que los fines de la educación no podían ir contra esta base de la tradición legislativa española para mantener la unidad<sup>12</sup>. El objetivo era mantener la integración y convivencia social en función de la tradición legislativa que sustentaba el régimen desde el 18 de julio de 1936: las leyes fundamentales, los principios del Movimiento, dentro de los cuales se englobaba el espíritu de la Ley Orgánica del Estado, el fuero de los españoles y el fuero del trabajo, ya que en todas ellas se hacía referencia a la familia, la educación, la religión, el hombre, la iniciativa privada, el trabajo y los fines del Estado<sup>13</sup>. También había que incorporar el lenguaje falangista que rememoraba a José Antonio y que había construido el discurso propagandístico y político del régimen durante casi cuarenta años, pues no había que perder el horizonte de la unidad nacional en los fines educativos<sup>14</sup>.

Sin embargo, otra parte de los procuradores de las Cortes aunque sí abogaba por la continuidad y unidad del país, reconocía la necesidad de la modernidad y, dentro de una idea de España, las particularidades culturales. En efecto, contra la idea de mantener la unidad y la integridad del país conservando los principios del fuero de los españoles y de las leyes fundamentales del Movimiento de la cultura católica y patria, levantada el 18 de julio de 1936, se trataba de conseguir y mantener la unidad del país a partir de una concepción más moderna del territorio y la identidad: acoger todas las particularidades regionales, entendiendo la convivencia, no por un principio de unidad cristiana y patria, sino según los valores de solidaridad y de convivencia democrática a favor de la comunidad de España<sup>15</sup>. Asimismo, había que eliminar la idea de la unidad y la tradición de la patria, pues la idea de “tradición española” acogía mejor el principio moderno de España y no se vinculaba al discurso falangista del régimen<sup>16</sup>. Se debía evitar, además, el apelativo de “patria” para introducir la proyección universal acorde a los principios recogidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>17</sup>. Ello suponía no una descentralización educativa, sino un intento de desconcentración con efectividad en el sistema, y el reconocimiento de las características y peculiaridades regionales y locales, así como de las lenguas vernáculas en la formación desde preescolar. Ello con el fin de evitar el sentimiento separatista<sup>18</sup>.

#### 4. Aspectos de la reforma educativa

En línea con el objetivo educativo de la modernización conservadora, fueron varios los aspectos debatidos en la gestación de la Ley General de Educación, conforme quedaron después reflejados en su articulado. Un primer aspecto fue la idea de una formación integral del sujeto con dos finalidades: la formación personal del individuo, como estado de perfectibilidad humana, y el desarrollo profesional de las personas, para adaptarse al desarrollismo económico (Aunós, 1956: 129). Así lo establecía el primer artículo del proyecto de la Ley General de Educación: formar sujetos en sentido integral humanista, a favor de la unidad patria, basada en los principios fundamentales cristianos y del régimen; e introducir la modernidad en el aspecto profesional mediante la modernización de capital humano. En resumen, había que fomentar, afirmó Franco en su mensaje de fin de año, la formación humana integral, el desarrollo armónico de la personalidad y la preparación para el ejercicio responsable de la libertad, inspirándose en el concepto cristiano de la vida y en la tradición y cultura patrias, así como el espíritu de convivencia, de conformidad con lo establecido en los principios del Movimiento nacional y demás leyes fundamentales del reino. Por otro lado, había que atender el aspecto materialista y funcionalista de la educación, adquiriendo la capacitación para el ejercicio de actividades

<sup>11</sup> “Discurso de Antonio Iturmendi”, *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, 24 oct. 1969, n° 1071, p. 26230.

<sup>12</sup> “Discurso de Palomares Díaz. Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 2 de abril de 1970”, *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, n° 1094, p. 2.

<sup>13</sup> “Discurso de López y López. Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 1 de abril de 1970”, *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, n° 1094, p. 30.

<sup>14</sup> “Discurso de Villegas Girón. Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 1 de abril de 1970”, *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, n° 1094, p. 3.

<sup>15</sup> “Discurso de Viola Sauret. Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 1 de abril de 1970”, *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, n° 1094, p. 10.

<sup>16</sup> “Discurso de Gutiérrez del Castillo. Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 1 de abril de 1970”, *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, n° 1094, p. 15.

<sup>17</sup> “Discurso de Escudero Rueda. Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 1 de abril de 1970”, *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, n° 1094, p. 40.

<sup>18</sup> “Aprobado el artículo primero del proyecto de ley general de educación”, *ABC*, p. 24, 3 de abril de 1970.

profesionales que permitiesen el desarrollo social, cultural, científico y económico del país<sup>19</sup>. Los elementos ideológicos que validaban la reforma educativa eran: el tecnocratismo espiritualista, la educación para el desarrollo económico y la igualdad de oportunidades. Se fue instaurando un modelo tecnoprágmatco que señalaba la importancia de vincular cada vez más los requerimientos del mundo económico con la calidad y el perfil del sistema educativo, para afrontar la modernización y el crecimiento económico (Mayordomo, 1999: 21).

Ante una sociedad industrial moderna, materialista y fundada en la técnica, la deshumanización del espíritu humano se debía combatir con la formación humanística en la técnica y la ciencia<sup>20</sup>. Los programas de estudio se replantearon bajo la órbita de la humanización profesional de la técnica para alcanzar esa idea de modernización y progreso técnico, pero sin romper con la estabilidad social e ideológica alcanzada dentro de los parámetros del régimen franquista. Se debía potenciar, así, la modernidad económica, formando perfiles profesionales acordes a los tiempos, así como la unidad nacional ante las transformaciones y rupturas que se estaban produciendo, dando posibilidades de ascenso socioprofesional a todas las clases sociales mediante un programa de formación integral basado en la humanización profesional de la técnica. Para ello, había que mejorar el rendimiento y la calidad del sistema educativo, adecuando la formación del alumnado a las materias y exigencias que planteaba el mundo moderno<sup>21</sup>. Se trata de lo que se conoce como lógica curricular tecnocrática, es decir, introducir contenidos curriculares técnicos y científicos, modernizadores, pero sin olvidar el espíritu nacional, lo que constituía un proyecto de dominación social para perpetuar la socialización política y moral, mezcla entre la nueva ética economicista-desarrollista y la ética doctrinal y espiritual del régimen (Beltrán, 1991: 200-212).

Para la formación de la juventud en una sociedad industrial, era necesario el contenido en áreas de conocimiento en tecnología y la ciencia moderna, y el cultivo de la humanidad a partir de la lengua, religión, historia, etc., que resaltasen los valores patrios. Según los artículos dieciséis y diecisiete de este proyecto, y en palabras del ministro Villar Palasí, en este nivel obligatorio de enseñanza esa formación integral se concretaba en la adquisición instrumental de aprendizaje; de nociones y hábitos religiosos morales; de aptitudes para la convivencia local, nacional e internacional; de expresión estética y artística; de sentido cívico-social; de capacidad físico-deportiva, y de enseñanzas técnico-profesionales. Así, el currículo se ceñía a la "identidad integral y ciudadana" sobre principios morales, religiosos, humanísticos y físicos de acuerdo con la nación y la tradición, pero sin obviar los conocimientos técnicos, científicos de la realidad socioeconómica. La integración en la nación se producía gracias a una posible promoción socioprofesional y la formación integral en los valores religiosos, morales y patrios de la comunidad cristiana, basada a su vez en los principios del Movimiento y las leyes fundamentales del régimen, y haciendo partícipes a todos de las preocupaciones nacionales, sin exclusión<sup>22</sup>.

Con este ideario formativo se tendía a buscar la paz y la unidad de todos los españoles, haciéndolos partícipes de la obra del bien común mediante una concepción cristiana de la formación integral: participación responsable bajo el espíritu de la "pedagogía de la libertad", dentro de los parámetros y "virtudes de la patria", junto con una preparación profesional, para evitar el desarraigo y enfrentamiento con la comunidad (Fernández y Carrasco, 1971: 38). La finalidad era la formación integral y preparación de profesionales para mejorar el desarrollo social y económico del país. Dentro de esa formación integral se contemplaba la moral, la religión, la filosofía, la política, la física-deportiva, etc., sobre todo los hábitos morales de acuerdo a los principios del Movimiento y las leyes fundamentales, así como la religión (arts. 6, 14, 16, 22 y 24), y se preparaba para las profesiones del momento<sup>23</sup>. La variedad de necesidades sociales y profesionales precisaba de una base de integralidad, de no perder el sentido y la significación integral, para hacer bandera de los valores humanos, al tiempo que del cientificismo y tecnicismo; equilibrio entre dignificación humana y rendimiento profesional y económico.

En la idea de la integralidad educativa, también entraba a formar parte la extensión a la educación permanente, como tarea educativa oficial, y de adultos (arts. 9.1 y 43-45), fuera de la edad obligatoria de la enseñanza básica, para que todo aquel que ya estuviese en el mundo profesional y laboral pudiese adquirir una formación acorde a la sociedad moderna tanto en la técnica profesional como en la educación cultural, o reconducir su trayecto y orientación profesional. Ello incluía la idea de poder ir adaptándose a todos los cambios que la evolución social iba produciendo, de forma flexible e interrelacionada entre los niveles educativos y el mundo socioprofesional<sup>24</sup>.

Otro aspecto de insistente debate en la reforma educativa fue el concepto de igualdad de oportunidades, que implicaba necesariamente ofrecer a todo sujeto las mismas condiciones y posibilidades para tener acceso a la educación, con el fin de cumplir con los valores cívicos, y cuyo único límite había de ser un criterio de capacidad y mérito personal. En este caso, se trató más bien de que el sistema educativo fuese

<sup>19</sup> "Mensaje de Franco en el fin de año", *ABC*, p. 31, 31 de diciembre de 1970.

<sup>20</sup> "Discurso Villar Palasí, Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 1 de abril de 1970", *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, Apéndice, n° 19, p. 9.

<sup>21</sup> "Discurso de Antonio Iturmendi", *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, 24 de octubre 1969, n° 1071, p. 26231.

<sup>22</sup> "Discurso Villar Palasí, Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 1 de abril de 1970", *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, Apéndice, n° 19, p. 7-9.

<sup>23</sup> "Discurso de Escudero Rueda. Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 24 de abril de 1970", *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, Apéndice, n° 34, p. 31-32.

<sup>24</sup> "Discursos de Campany Diez de Revenga, Fernández Cantos, Puig Maestro-Amado, Aparicio Alcalde, Muñoz Alonso y Hernández Navarro. Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 1 de abril de 1970", *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, Apéndice, n° 19, p. 8.

capaz de dar la oportunidad a todos de acceder a un sistema general de formación, y no así de alcanzar una igualdad social gracias a la promoción que ofrece la educación (Lazenby, 2016: 70-72). Dentro de esta idea de modernización, dentro del marco tradicional de la política y la sociedad, existía un punto que marcaba y sustentaba la línea de renovación, ya en el proyecto de ley: la igualdad de oportunidades para todos, con dos fines, uno ideológico y otro socioeconómico. Como establecía el preámbulo de la ley, los fines educativos eran vistos de forma contraria al deseo de democratización de la enseñanza; es decir, se vinculaba la idea de democratización y justicia social más bien a las posibilidades de promoción y de preparación para toda una sociedad de producción y de consumo (Díez, 1967: 13). Toda persona tenía el derecho a la educación y a una preparación especializada acorde a la diversidad de profesionales que demandaba la sociedad moderna, pero siempre junto a la conservación y enriquecimiento de la cultura nacional. Según el preámbulo del proyecto de la ley de educación, la igualdad de oportunidades para todos y la democratización de la enseñanza ocurrirían desde los primeros niveles, desde los que había que construir la unidad y la integración social, y socializar a la población. Se debía romper con esa España dividida tras el enfrentamiento civil de 1936, y también con la división por criterios económicos de clase. El sistema educativo base era la plataforma desde donde había que construir la verdadera integración y convivencia pacífica, y eliminar todo posible rencor. El criterio de clase social se difuminaba a favor de la igualdad de oportunidades para todos; como derecho inalienable a las personas<sup>25</sup>.

Se asociaba el origen democrático de la educación como un derecho fundamental de todos, contenido en los principios del Movimiento nacional y las leyes fundamentales: ilusión inspirada en la doctrina de la Falange (art. 1). Con ello, se quería vincular la reforma a las bases del régimen y justificar que lo que establecía como principio de justicia social, el régimen ya lo había practicado, al menos legislativamente, para evitar la ruptura con la tradición y dar cabida a la continuidad dentro de la renovación. En ello, se manifestaba la contradicción entre modernidad y tradición, en esa idea de superar las desigualdades de la educación, dentro de los postulados ideológicos del régimen, basados en una concepción elitista de la sociedad (Fernández-Soria y Sevilla, 2021: 57). En sintonía con la Ley de Principios del Movimiento Nacional y el Fuero de los Españoles, todos tenían derecho a recibir del Estado una educación general y una formación profesional que les capacitase para su finalidad social e individual. Se trataba de cumplir con el principio democrático de igualdad de oportunidades y de promoción social para todos, pero dentro de una concepción sociopolítica e ideológica tradicional y conservadora. Como establecía el Libro Blanco en 1969, el derecho a la educación era un derecho primario, natural de todos y era una obra conjunta de diversas instituciones a partir de la familia, como primer eslabón natural de la función de educar, tal como ya estableció el fuero de los españoles de 1945, en sus artículos 5 y 13 (Ministerio De Educación y Ciencia, 1989: 143).

El objetivo del proyecto de ley, entendida la reforma como política social de Estado, como servicio público al país (art. 3), era alcanzar la igualdad de oportunidades en la educación para todos los españoles, sin otra limitación que la capacidad intelectual y en base al mérito. La igualdad de oportunidades se sustentó en el derecho a la enseñanza general básica hasta los trece años y la formación profesional de primer grado (art. 2.1). Como estableció Villar Palasí en su intervención en la XVI Conferencia General de la UNESCO: “La expansión de una enseñanza de calidad que, sin discriminaciones de ningún género, ofrezca desde el sistema educativo una auténtica igualdad de oportunidades para todos. Este es el camino para lograr una paz fecunda y duradera entre los pueblos; la paz que surge de las mentes claras y de los espíritus serenos, la paz del saber y de la comprensión, frente a esa paz precaria que hunde sus raíces en la ignorancia y en el temor”<sup>26</sup>.

El fin de esta justicia social no era otro que adaptarse a los fines de la teoría del capital humano, acomodarse a los requerimientos del mercado económico y profesional, el cual escaseaba de mano de obra cualificada y de movilidad laboral para avanzar en el tejido industrial del país (Gil, 1995: 315-327). Como establecía el preámbulo de la ley:

Hacer partícipe de la educación a toda la población española, basando la orientación en las más genuinas y tradicionales virtudes patrias; completar la educación general con una preparación profesional que capacite para la incorporación fecunda del individuo a la vida del trabajo; ofrecer a todos la igualdad de oportunidades educativas (...); establecer un sistema educativo que se caracterice por su unidad, flexibilidad e interrelaciones (...) y una estrecha relación con las necesidades que plantea la dinámica de la evolución económica y social del país.

El Estado era el encargado de ofrecer y proteger esta extensión igualitaria de la enseñanza tanto a nivel social como material. El concepto de igualdad de oportunidades legitimado por el Estado implicaba necesariamente ofrecer a todo sujeto las mismas posibilidades para tener acceso a la educación, con el fin de cumplir con los valores cívicos del Estado, cuyo único límite era un criterio de capacidad y mérito personal, porque la gratuidad era también una garantía de libertad (Villar, 1970: 7). En este caso, hay que reiterar que se trató más de una igualdad de oportunidades para la educación, que no a través de la educación para un fin más general; se basó más bien en la igualdad de oportunidades en la educación, en dar la posibilidad a todos de acceder a un sistema general de formación, que en ser entendida para alcanzar una igualdad social gracias a la promoción que ofrecía la educación (Ministerio de Educación y Ciencia, 1989: 70).

Para llevar a cabo el principio de igualdad de oportunidades se estipuló la gratuidad educativa, tercer aspecto del carácter reformista de la Ley General de Educación de 1970. Esta circunscribía la obligatoriedad

<sup>25</sup> Preámbulo de la Ley General de Educación 1970.

<sup>26</sup> “Regulación de los precios de la enseñanza”, *ABC*, p. 29, 23 de octubre de 1970.

y gratuidad a la base del sistema educativo español: la educación general básica hasta los trece años y la formación profesional de primer grado (art. 2.2). En el apartado tercero del artículo segundo, para salvar esta situación, se determinaba que, para cumplir con el derecho que tenía todo español de acceder a la educación posterior a la general y evitar la discriminación por criterios económicos, el Estado daría efectividad al principio de igualdad de oportunidades, en función de la capacidad intelectual, aptitud y de aprovechamiento del estudiante, mediante ayudas, subvenciones o préstamos para los que carecían de medios económicos (art. 2.3), incluido la alimentación, el alojamiento y transporte, para el acceso y permanencia en los estudios de diferentes niveles, ciclos y modalidades (arts. 125.5 y 129.2). Asimismo, para aquellos que no pudiesen asistir con regularidad a los centros docentes, se establecían modalidades de enseñanza por correspondencia, radio y televisión, los cursos nocturnos y en período no lectivo, así como en empresas (art. 47). Se abogaba por el uso de estos medios para que un público más amplio accediese a la enseñanza básica, para ofrecer oportunidades educativas a personas fuera del sistema formal, para elevar y enriquecer la educación popular (Informe Final, 1969: 7). El objetivo debía ser abogar por la gratuidad en todos los niveles, siendo obligación de la nación buscar los medios para financiar la gratuidad de la enseñanza y ampliar el presupuesto destinado a educación, en un porcentaje del 25-30-40%<sup>27</sup>. Anteriormente, con la Ley de Enseñanza Primaria de 1945, reformulada en 1965, ya se determinó que todo español o extranjero tenía derecho a recibir educación primaria gratuita desde los seis a los trece años, extendida a libros y material escolar, para lo que el Estado se comprometía a crear puestos escolares suficientes y garantizar la asistencia y gratuidad a centros no estatales mediante subvenciones o becas-principios, lo que no se llevó a la práctica.

Con la Ley General de Educación, se quería eliminar la condición económica como determinante de las posibilidades de entrada y de ascenso en la educación. Para los teóricos positivistas y funcionalistas, con quienes simpatizaban los tecnócratas reformadores del régimen, las diferencias de talento, esfuerzo y trabajo eran los elementos determinantes para el progreso, y no la familia o la clase social de origen (Cabrera, 2007: 151). Con el nuevo proyecto, el criterio económico no debía ser un freno para la promoción hacia los niveles educativos superiores, pues la capacidad intelectual y el mérito determinarían esta vía, ya que era obligación del Estado ofrecer cualquier tipo de ayuda y préstamos, que garantizaran los medios económicos necesarios a todo estudiante para proseguir su carrera formativa, si ello se justificaba por su capacidad intelectual. De esta forma, se consideraba que se acababa con el sistema elitista anterior, que solamente permitía el acceso a la educación media a aquellos destinados por su origen a dirigir las cuestiones sociales, económicas y políticas de la sociedad, estableciéndose la separación escolar por origen social a los diez años (Ministerio de Educación y Ciencia, 1989: 146). Incluso se sancionaría a quien no cumpliera con este principio universal de la educación, y se prohibía establecer enseñanzas complementarias o servicios que supusiesen un gasto económico a los alumnos sin previa autorización estatal.

Ante estas pretensiones, un peligro que se esgrimió frente al principio de igualdad y gratuidad educativa fue que la extensión cuantitativa de la enseñanza supondría una bajada del nivel en contenidos y calidad de la enseñanza<sup>28</sup>. De hecho, se rechazaba extender las ayudas mediante subvenciones y préstamos por esta cuestión, así como por el problema de cómo se iba a financiar este proyecto de universalidad y gratuidad para todos<sup>29</sup>. Se temía que la "egebeización" del bachillerato elemental supondría una devaluación y descenso de la calidad de la enseñanza (Viñao, 1990: 50).

Sin embargo, hay que precisar que la igualdad de oportunidades a partir de la obligatoriedad y la gratuidad quedó limitada al nivel básico y general de la enseñanza y la formación profesional básica primaria; no implicaba al resto de niveles y, por tanto, tampoco una igualdad de oportunidades en la sociedad ni de justicia social, sino simplemente una posibilidad de promoción dentro de la educación (Lazenby, 2016: 70-72). Los principios de universalidad y democratización educativa desaparecían cuando la ley contemplaba que, para acceder a la enseñanza de bachillerato y superior, no se establecía la gratuidad hasta que no se consiguiese en la enseñanza básica general, aunque la intención del Estado era la de procurarlo (art. 2.2 y 2.3). Se favorecía así una promoción en la base, pero persistía una selección minoritaria en la educación media y superior, que no era acorde solo con el mérito, sino más bien con las posibilidades de permanencia social en el sistema (Segura, 1970: 56).

El criterio meritocrático para promocionar dentro del sistema educativo suponía, asimismo, una desigualdad de oportunidades a partir del final de la enseñanza general básica obligatoria. Ello ocurría al establecerse la entrada en la formación profesional primaria a quienes no tuviesen el graduado escolar, así como por las dificultades de transición hacia los niveles posteriores de este ciclo. A su vez, el criterio del mérito estaba condicionado realmente por el origen familiar y social, y las posibilidades de mantenerse dentro del sistema educativo (Elford, 2016: 267-284). El origen social como elemento clasificatorio y de promoción social condicionaba aún más que la capacidad adquirida para la estratificación socioprofesional, pues la organización por niveles o grados de enseñanza no era otra cosa que una traducción de la estructura de clases y no resolvía las situaciones desiguales de origen, condicionadas por la situación económica familiar (Themelis, 2017: 3-17). La generalización de la enseñanza básica no era, así, el único factor que favorecía la democratización, puesto que los condicionamientos sociales sobre las capacidades individuales reforzaban las desigualdades de origen. El reforzar las posibilidades de promoción social y la igualdad de oportunidades a partir del mérito y la valía a título individual, incuestionables al priorizarse las capacidades propias del alumno, limitaba

<sup>27</sup> "Discurso de Lample Opere, Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 3 de abril de 1970", *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, nº 20.

<sup>28</sup> "Un informe sobre la Ley de Educación", *ABC*, 21 de abril de 1970, p. 22.

<sup>29</sup> "Los estudiantes carentes de medios dispondrán de ayudas, subvenciones y créditos", *ABC*, p. 31, 8 de abril de 1970.

los efectos de la socialización en la escuela y legitimaba las diferencias ya existentes en el origen (Ortega, 1992: 44-45).

Otro punto que se debatió para dar cumplimiento a la igualdad de oportunidades, dentro de la obligatoriedad y gratuidad de la primera enseñanza, fue el papel de los centros escolares no estatales y la subsidiariedad estatal. Dentro del concepto de servicio público de la educación, toda persona física y jurídica española, tanto pública como privada, perteneciente sobre todo a la Iglesia (art. 55.b), podía crear centros docentes de enseñanzas acomodándose a la normativa; para los niveles gratuitos, los no estatales eran subvencionados mediante conciertos por el Estado (arts. 94 y 96). En la discusión del proyecto de ley, fueron varias las razones que se adujeron. Se trataba de garantizar, así, la gratuidad también mediante el reconocimiento de la iniciativa privada, sobre todo religiosa, que en este campo llevaba realizando su labor desde hacía más de treinta años, evitando un mayor gasto público<sup>30</sup>. Asimismo, había que defender la potestad eclesiástica en materia de enseñanza y garantizar el disfrute de las familias de la libertad de elección en condiciones de igualdad<sup>31</sup>. En resumen, si se quería garantizar ese principio de obligatoriedad y gratuidad también para la Iglesia, se tenía que apostar por la subsidiariedad del Estado hacia los centros escolares católicos y avalar el principio de la igualdad de oportunidades<sup>32</sup>.

Como la enseñanza debía ser gratuita y general, única e igual para todos, y había que extender la escolarización, esa libertad también debía afectar a la elección de los centros de enseñanza con igualdad de garantías para todas las familias. Se trataba de crear toda una red educativa que democratizase e hiciese universal la educación en España, evitando cualquier clasismo, hasta el punto de que todos los centros fuesen accesibles a todos, manteniendo y respetando el principio de libertad y educación universal (Fernández y Carrasco, 1971: 63). Bajo estos presupuestos, la Iglesia se preocupaba por no perder el control de la enseñanza amparándose en el principio de subsidiariedad. De ahí que abogase por la dispersión, sin límite, del Estado para que centros como los religiosos pudiesen seguir con su labor educativa, justificando la necesaria libertad familiar para educar a sus hijos donde quisiesen<sup>33</sup>. De hecho, fue una preocupación de los procuradores de Cortes el mantener esa libertad de elección familiar, apoyada en el principio de subsidiariedad, sobre todo desde el lado de los consejeros nacionales del Movimiento o de la organización sindical: "Con objeto de garantizar la libertad de elección aludida, el Estado aportará las ayudas económicas necesarias de manera que los padres puedan elegir centros de enseñanza estatal o no estatal"<sup>34</sup>. Se trató, en definitiva, de mantener el privilegio del Concordato de 1953 del monopolio católico de la enseñanza religiosa y control también en las instituciones públicas educativas para evitar todo tipo de privilegio a la enseñanza pública.

Un quinto punto debatido en la reforma fue la coeducación. La orden ministerial del 5 de septiembre de 1969, publicada el 17 de octubre, autorizaba la inscripción de alumnado femenino en los institutos técnicos de enseñanza media de los cursos de bachillerato elemental unificado, aunque la enseñanza y la educación se diesen por separado. La mayoría eran institutos separados, de hombres y de mujeres, y los mixtos era escasos, e incluso separaban por sexo la docencia. Las posturas ante la nueva realidad de la coeducación fueron más bien prudentes y defendían que la no discriminación por sexo se diese solo en los centros estatales y fuese discrecional en los no estatales, aunque siempre se debía exceptuar las materias propias de sexo, que se darían por separado, mientras que la cuestión de la educación sexual se iría introduciendo de forma paulatina<sup>35</sup>.

En este debate, sin embargo, el procurador de Cortes Beltrán Rojo (consejero del Movimiento) opinaba que había que incluir que se admitiese el sistema coeducativo en cuantos centros y ciclos de enseñanza resultase aconsejable según las circunstancias de cada lugar y momento. La coeducación era un mecanismo de formación: el hombre aprendía a respetar a la mujer al verla en situación semejante en espacio, lugar y nivel formativo, como un ser capaz de reintegrarse profesionalmente en la vida, sin discriminación por sexo; y la mujer, por su lado, aprendería a convivir con el varón y a compartir espacios<sup>36</sup>. Igualmente, Belén Landáburu González, procuradora en Cortes y consejera nacional del Movimiento, exigía que se recogiese el principio de la no separación por cuestión de sexo en la ley, porque, de no aparecer en términos legislativos, no podría aplicarse; además de que era un principio ya existente en la Ley Fundamental sobre Derechos Profesionales y de Trabajo de la Mujer, de 22 de julio de 1961<sup>37</sup>.

Pero para gran parte de los procuradores no era necesario incluir el término coeducación, pues la propia ley no hacía distinción de género a nivel jurídico, con lo que se entendía que se incluía de por sí. Predominaron argumentos tales como que la coeducación, si se mencionaba, acentuaba más la diferenciación a nivel legislativo, que se había demostrado conveniente para los varones, pero no para las mujeres en ciertas épocas

<sup>30</sup> "Discurso de Escudero Rueda. Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 8 de abril de 1970", *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, Apéndice nº 23, p. 28.

<sup>31</sup> "Discurso de Ballarín Marcial. Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 10 de abril de 1970.", *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, Apéndice nº 26, p. 12.

<sup>32</sup> "El principio de subsidiariedad en la enseñanza, ampliamente debatido en las Cortes", *ABC*, p. 35, 9 de abril de 1970.

<sup>33</sup> "Los obispos españoles señalan el peligro de que las cláusulas económicas de la Ley de Educación malogren los objetivos de la reforma", *ABC*, p. 29, 21 de julio de 1970.

<sup>34</sup> "Discurso de Escudero Rueda. Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 10 de abril de 1970", *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, Apéndice nº 26, p. 11.

<sup>35</sup> "Discurso de Labadie Otermin, Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 10 de abril de 1970", *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, Apéndice nº 26, p. 37.

<sup>36</sup> "Discurso de Beltrán Rojo, Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 14 de abril de 1970", *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, Apéndice nº 27, p. 34.

<sup>37</sup> "Discurso de Landáburu González, Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 14 de abril de 1970", *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, Apéndice nº 27, p. 35.

de su vida<sup>38</sup>. Incluso se maquillaba la no inclusión de la coeducación en la reforma con la idea de que no había que romper con la tradición y los valores tradicionales de la patria, y que, en primer lugar, era decisión familiar, y, en segundo lugar, dependía de las condiciones sociales, culturales, políticas y económicas de cada región y momento<sup>39</sup>. En resumen, la inclusión de la coeducación en el proyecto legislativo no se llevó a cabo por considerarse que la propia reforma ya lo contemplaba en sus principios y no hacía falta explicitarlo. Se trataba de un problema moral, que nada tenía que ver con la coeducación ni con la educación sexual, porque había que tener en cuenta las enseñanzas que determinaba la Iglesia católica al respecto<sup>40</sup>.

## 5. Conclusión

El proyecto de Ley General de Educación y Financiación de la Reforma Educativa de 1970 se planteó como una reforma integral, cuyos principales ejes vertebradores fueron la idea de integración social como clave ideológica de la reforma, basada en la igualdad de oportunidades, que había de sustentarse en la obligatoriedad y gratuidad educativa, principalmente en los niveles de enseñanza básica; es decir, se trató de una democratización de base, sin mayor posibilidad de promoción educativa y social a nivel vertical en el sistema educativo.

Sin embargo, más allá de la especificación de estos presupuestos, los debates en Cortes del proyecto de ley y las disposiciones finalmente establecidas con su promulgación muestran ejemplarmente los términos del “reformismo autoritario” desarrollista. Ante todo, había que compaginar los principios del desarrollo y la modernización tecnocrática con la estructura ideológica y política de un régimen dictatorial autoritario, basado en la tradición y nacionalcatolicismo, lo que conllevó una serie de contradicciones. En efecto, la pretendida igualdad de oportunidades para todos los españoles era la principal contrariedad, (1) al apostar por la gratuidad y obligatoriedad solamente efectiva en el nivel de enseñanza básica, con vistas a extenderse, como propósito y no como realidad, al resto de niveles educativos; (2) al cambiar la promoción educativa en base al origen social y a la edad temprana de diez años, por la de mérito, la capacidad y la valía individual a los catorce años, sin paliar sus condicionamientos familiares y sociales de base; (3) al establecer la subsidiariedad, sin ser mencionada a título oficial, respaldada por el sistema de conciertos económicos con las instituciones privadas, sobre todo las de titularidad católica, con el pretexto de extender la escolarización gratuita y obligatoria, así como de respetar la libertad de enseñanza en términos de la libertad de elección de los familiares a la hora de elegir el centro educativo para sus hijos, cuando se trataba de facto mantener la potestad católica de la enseñanza. Todos ellos eran elementos insertados en un mecanismo de perpetuidad de reproducción social mediante estrategias educativas dentro de la idea de renovación reformista (Bourdieu, 2011). En efecto, quedaba la incógnita de cómo compaginar la extensión de la educación básica obligatoria y gratuita y admitir la existencia de centros privados subvencionados (Fernández-Soria y Sevilla, 2021: 57). Asimismo, al plantear la racionalización y tecnificación del currículo educativo y la formación en sentido unificado y polivalente, que compaginase en todos los niveles y áreas de conocimiento lo técnico y profesional con las tradicionales ciencias humanas academicistas del espíritu nacional, la Ley General de Educación de 1970 se insertaba dentro de esta lógica reformista de modernización sin revolución, a partir de la humanización de la técnica en el currículo.

Para una íntegra aplicación democrática y moderna de la reforma se debían previamente cambiar las estructuras y la mentalidad sociopolítica que enmarcó ideológicamente esta ley. Incluso la falta de una adecuada financiación pública durante los diez años establecidos como período de aplicación de la misma muestra las reticencias internas del régimen. Se estaba ante un sistema educativo en el que el Estado seguía apoyándose en la enseñanza privada mediante una política de subvenciones, la falta de inversiones en la educación pública y la deficiente planificación económica para extender la democratización obligatoria a otros niveles educativos medios y superiores. El reformismo desarrollista en materia educativa estaba limitado por la contradicción de avanzar en una modernización tecnocrática bajo principios y privilegios tradicionales y conservadores. Se estaba aún lejos de una rutina escolar acorde a la dinámica de una democracia, pues se estaba dentro de un proceso de institucionalización marcado por lo religioso y la formalización de la jerarquía social.

## 6. Bibliografía

- Alted, A. (1984): *Política del Nuevo Estado sobre el patrimonio cultural y la educación durante la guerra civil española*, Madrid, Centro Nacional de Información Artística, Arqueológica y Etnológica del Ministerio de Cultura.
- Aunós, E. (1956): *Revisión de conceptos sociales*, Madrid, Ediciones y Publicaciones.
- Beltrán, F. (1991): *Política y reformas curriculares*, Valencia, Universitat de València.
- Bourdieu, P. (2011): *Las estrategias de la reproducción social*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Cabrera, B. (2007): “Políticas educativas en clave histórica: La LOGSE de 1990 frente a la LGE de 1970”, *Tempora*, 10, pp. 147-181.
- Cámara, G. (1984): *Nacional-catolicismo y escuela. La socialización política del franquismo (1936-1951)*, Jaén, Hesperia.
- Colom, A. (2011): “Ideología i educación en el procés articulador entre el franquisme i la democràcia”, *Educació i Història: Revista d'Història de l'Educació*, 18, pp. 13-36.

<sup>38</sup> “Discurso de Casas Pelaez. Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 10 de abril de 1970”, *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, Apéndice nº 26, p. 39.

<sup>39</sup> “Discurso de Díez Hochleitner. Extracto Oficial de la sesión celebrada el día 10 de abril de 1970”, *Diario de las Sesiones de Comisiones. Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, Apéndice nº 26, p. 36.

<sup>40</sup> “Ayer fue abordado en la alta Cámara el viejo problema de la coeducación”, *ABC*, p. 37, 18 de junio de 1970.

- De Puelles, M. (1986): *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid, Labor.
- Del Pozo, M. D. M. y S. Braster (2006): "The Reinvention of the New Education Movement in the Franco Dictatorship (Spain, 1936-1976)", *Paedagogica Historica. International Journal of the History of Education*, 42(1-2), pp. 109-126. <https://doi.org/10.1080/00309230600552047>
- Delgado, L. (2020): "Educación para el desarrollo. OCDE, asistencia exterior y reforma de la enseñanza en la España del tardofranquismo", *Foro de Educación*, 18(2), pp. 127-148. <http://dx.doi.org/10.14516/fde.847>
- Delgado, P. (2021): "La Ley General de Educación en la memoria: del reconocimiento a la negación", *Historia y Memoria de la Educación*, 14, pp. 289-319. <https://doi.org/10.5944/hme.14.2021.28804>
- Díez, R. (1967): *Política y financiación de la educación*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública.
- Elford, G. (2015): "Social Class, Merit and Equality of Opportunity in Education", *Res Publica*, 22(3), pp. 267-284.
- Fernández, J. L. y J. Carrasco (1971): *Ley General de Educación. Espíritu y realidad de la reforma educativa española*, Madrid, Ediciones Sígueme.
- Fernández-Soria, J. M. (1998): *Educación, socialización y legitimación política. España 1937-1970*, Madrid, Tirant Lo Blanch.
- Fernández-Soria, J. M. y D. Sevilla (2021): "La Ley General de Educación de 1970, ¿Una ley para la modernización de España?", *Historia y Memoria de la Educación*, 14, pp. 23-68. <https://doi.org/10.5944/hme.14.2021.30034>
- Gavari, E. (2005): "Evolución de la política educativa francesa: de la igualdad a la diversidad", *Revista Complutense de Educación*, 16(2), pp. 415-438.
- Gervilla, E. (1990): *La escuela del nacional-catolicismo. Ideología y educación religiosa*, Madrid, Impredisur.
- Gil, F. (1995): "El estudiante como actor racional: objeciones a la teoría del capital humano", *Revista de Educación*, 506, pp. 315-327.
- González, T. (2014): "De maestros a profesores de EGB: tradiciones educativas y modernización pedagógica. El caso de Canarias en el contexto español", *Educació i Història: Revista d'Història de l'Educació*, 23, pp. 175-204.
- Comité de Cooperación Internacional para la reforma de la educación en España (1969): *Informe Final*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia.
- Jiménez, M. (2000): *La Ley General de educación y el movimiento de enseñantes (1970-1976). Un análisis sociológico*, La Laguna, Universidad de La Laguna.
- Anon (1970): *La Ley General de Educación. Folletos El Magisterio Español*, Madrid, Editorial Magisterio Español.
- Lazenby, H. (2015): "What is equality of opportunity in education?", *Theory and Research in Education*, 14(1), pp. 65-76.
- Lerena, C. (1976): *Escuela, ideología y clases sociales en España*, Madrid, Ariel.
- López, R. (2002): "Una escuela de todos y para todos. Las prácticas escolares en la transición democrática", *Historia de la educación: revista interuniversitaria*, 21, pp. 67-80.
- Lorenzo, J. A. (1998): "Los precedentes del libro Blanco y LGE, con especial referencia a la educación secundaria", *Revista de Educación*, 316, pp. 343-368.
- Mayordomo, A. (1999): *Estudios sobre la política educativa durante el franquismo*, Valencia, Universitat de Valencia.
- Milito, C. y T. Groves (2013): "¿Modernización o democratización? La construcción de un nuevo sistema educativo entre el tardofranquismo y la democracia", *Bordón*, 65 (4), pp. 135-148.
- Ministerio de Educación y Ciencia (1989): *Libro Blanco Para la Reforma del Sistema Educativo*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia.
- Navarro, R. (1990): *La enseñanza primaria durante el franquismo (1936-1975)*, Valencia, Promociones y Publicaciones Universitarias.
- Ortega, F. (1992): "Las ideologías de la reforma educativa de 1970", *Revista de Educación*, 300, pp. 31-46.
- Puelles, M. (1980): *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid, Labor.
- Puelles, M. (1992): "Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1970", *Revista de Educación*, 300, pp. 13-29.
- Romero, J. L y A. De Miguel (1969): *El capital humano. Ideas para una planificación social de la enseñanza en España*, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorros.
- Rujas, J. (2017): "La construcción del 'fracaso escolar' en España. Génesis y cristalización de un problema social", *Papers*, 102(3), pp. 477-507.
- Segura, A. (1970): *Crítica del Libro blanco y del proyecto de ley de educación*, Madrid, Nova Terra.
- Subirats, M. (1976): "Sobre el fracaso de la Ley General de Educación y la contrarreforma educativa", *Cuadernos de Pedagogía*, 15, pp. 18-18.
- Villar, J. L. (1970): "Discurso ante el pleno de las Cortes que aprobaron la Ley de Educación", *Vida escolar*, 121-122, pp. 7-8.
- Viñao, A. (1990): "La educación general básica. Entre la realidad y el mito", *Revista de Educación*, 300, pp. 47-63.
- Viñao, A. (2004): *Escuela para todos. Educación y modernidad en la España del siglo XX*, Madrid, Marcial Pons.
- Viñao, A. (2020): "La Ley General de Educación de 1970: ¿Final de una etapa?, ¿comienzo de otra?", en M. Ferraz, ed., *Modernización educativa y socialización política* Madrid, Morata, pp. 125-149.