Cómo referenciar este artículo / How to reference this article

Delgado Gómez-Escalonilla, L. (2020). Educación para el desarrollo. OCDE, asistencia exterior y reforma de la enseñanza en la España del tardofranquismo. *Foro de Educación*, *18*(2), 127-148. doi: http://dx.doi.org/10.14516/fde.847

Educación para el desarrollo. OCDE, asistencia exterior y reforma de la enseñanza en la España del tardofranquismo[1]

Education for development. OECD, Foreign Assistance and Educational Reform in late-Franco Spain

Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla
e-mail: lorenzo.delgado@cchs.csic.es
Instituto de Historia, CCHS-CSIC. España

Resumen: En el transcurso de los años 60 la OCDE, a través del Programa Regional Mediterráneo, cooperó con las autoridades españolas para promover cambios educativos en el país que afianzasen el crecimiento económico. El objetivo era integrar a España en la «global architecture of education», que concebía las inversiones en formación de capital humano como un factor imprescindible para garantizar el desarrollo y la modernización de las estructuras productivas. En una dirección similar cooperaron la UNESCO, el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales, favoreciendo la asistencia exterior en la difusión de métodos y conocimientos que influyeron en la reforma de la enseñanza acometida en España. Los planteamientos recogidos en el PRM se convirtieron en una guía orientadora para las autoridades españolas y se trasladaron a los Planes de Desarrollo, aunque más como tendencias que como realidades, al incumplirse sistemáticamente las previsiones. Pese a todo, aquella influencia internacional significó una apertura a métodos pedagógicos renovadores de la práctica docente y un revulsivo frente a un sistema

[1] Este trabajo se ha realizado en el marco de los proyectos de investigación: *Modernización, desarrollo y democratización. El papel de las potencias europeas occidentales y de las organizaciones internacionales en el cambio político y social en España* (PGC2018-097159-B-I00), *Los Agentes del Sistema Español de Innovación: Estrategias de aprendizaje y difusión del conocimiento durante la transición económica, 1959-1986* (PGC2018-098057-A-I00), y *Asistencia exterior y modernización industrial y científico-técnica en Castilla-León: Análisis de potencialidades locales y opciones globales, c.1950-actualidad* (SA241P18).

anquilosado, reaccionario y clasista, que contribuyó a su paulatina transformación. Al inicio de la década siguiente se ensayó una reforma de contenido más global, con la Ley General de Educación de 1970, integrando la dimensión económica con la promoción social para atenuar los conflictos políticos que erosionaban a la dictadura. De nuevo su resultado fue mediocre, esta vez por el efecto combinado de los detractores de dentro y fuera del régimen franquista.

Palabras clave: España; OCDE; Educación; Desarrollo económico; Capital humano; Asistencia exterior.

Abstract: During the 1960s, the OECD, through its Mediterranean Regional Program, worked cooperatively with authorities in Spain to promote changes in the country's educational system that would strengthen economic growth. The objective was to integrate Spain into the «global architecture of education», which conceived investments in the cultivation of human capital as an essential factor to ensure the development and modernization of its productive sector. UNESCO, the World Bank, and other international organizations cooperated in a similar fashion, providing outside assistance in the dissemination of methods and knowledge to influence the education reforms being undertaken in Spain. The approaches included in the PRM became a guide for the Spanish authorities and found their way into the *Planes de Desarrollo* (plans for development), though more as ideals than as realities due to a systematic failure to comply with the measures prescribed. In spite of everything, that international influence occasioned an opening up to pedagogical methods that altered teaching practices and were a shock to a stagnant, reactionary, and class-based system, thus contributing to its gradual transformation. At the start of the following decade, a more all-encompassing reform was attempted with the General Education Law of 1970, integrating the economic and the social dimensions of change to mitigate the political conflicts that were eroding the dictatorship. Again, the results were mediocre, this time due to the combined effects of detractors from inside and outside the Franco regime.

Keywords: Spain. OECD. Education. Economic development. Human capital. Foreign assistance.

Recibido / Received: 10/06/2020
Aceptado / Accepted: 25/06/2020

1. Introducción. Planeamiento educativo, crecimiento económico y formación de capital humano

En junio de 1962 el Ministerio de Educación Nacional español (MEN) en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), organizaba en Madrid un curso-coloquio sobre *Planeamiento integral de la educación*. Tanto su contenido como sus conclusiones remitían a la conexión entre enseñanza y empleo como fórmula para disponer de una población mejor formada y productiva que estimulase el crecimiento económico, en consonancia con las demandas de una sociedad industrializada y con las teorías del capital humano. La ampliación de la edad de escolarización obligatoria, la selección y el perfeccionamiento del profesorado, la revisión de los planes de estudio, la renovación de los edificios y materiales escolares (con la expansión de metodologías como la enseñanza programada o los medios audiovisuales), la orientación profesional y la extensión cultural, la enseñanza de idiomas o la educación de las mujeres, entre otros asuntos, fueron abordados en aquel foro. La clave de bóveda de todo aquel entramado era la urgencia de planificar de forma integral las necesidades educativas para los próximos años, en coordinación con el Plan de Desarrollo Económico en curso de elaboración. En tal

Foro de Educación, v. 18, n. 2, julio-diciembre / july-december 2020, pp. 127-148.
e-ISSN: 1698-7802

sentido, se esbozaban una serie de objetivos para 1970 a partir principalmente de dos supuestos: incrementar la inversión en educación en esa fecha al menos hasta el 4,04% de la renta nacional y crear 2.571.000 nuevos puestos escolares (más de la mitad en enseñanza media)[2].

Tales planteamientos estaban inspirados en las ideas expuestas por Theodore W. Shultz y Gary Becker sobre la rentabilidad de las inversiones en educación y capital humano para fomentar el desarrollo económico (Shultz, 1961 y 1968; Becker, 1964, su impacto en España en Romero y Miguel, 1969). Si se pretendía estimular el crecimiento había que mejorar paralelamente la capacitación de la mano de obra, para disponer de los profesionales y la formación técnica que cubriesen las necesidades de la industria, la enseñanza y la investigación. Asimismo, otro factor fundamental serían las llamadas a proceder de manera global y planificada, tanto en la economía como en la educación, utilizando las nuevas herramientas estadísticas elaboradas por los científicos sociales de la época. Eso sí, para marcar distancias con la planificación soviética tales métodos fueron calificados como planeamiento. No era una cuestión baladí, pues uno de los efectos colaterales que se esperaba de la simbiosis entre educación y modernización era que actuase como un antídoto frente a la expansión del comunismo en los países en vías de desarrollo.

Durante los años 60 esas ideas, asociadas a la teoría de la modernización de procedencia estadounidense, configuraron el marco discursivo y operativo de organizaciones internacionales como la UNESCO, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial (BM). En esos foros se concibieron y propagaron las premisas de una «global architecture of education», que agrupó a expertos internacionales y responsables nacionales implicados en la gestión de la enseñanza en una suerte de «international development community» (Jones, 2006, pp. 48-49; Lindo-Fuentes, 2012, pp. 10-12). Sus recomendaciones y proyectos mediatizaron las decisiones de gobiernos de los entonces denominados «países en vías de desarrollo» y orientaron la actuación de otros actores oficiales o privados (Fiala and Gordon, 1987; Jolly, Emmerij, Ghai and Lapeyre, 2004; Jones and Coleman, 2005; Stokke, 2009; Dorn and Ghodsee, 2012; Sharma, 2017).

El debate sobre la aplicación de las técnicas del planeamiento al mundo educativo, ligadas a la generación de capital humano en los procesos de modernización, tuvo uno de sus focos iniciales en América Latina, donde por entonces se buscaban fórmulas para impulsar programas de desarrollo. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la mano de Raul Prebisch animó ese tipo de reflexiones, uno de cuyos pioneros fue Gabriel Betancur Mejía, a la sazón ministro colombiano de Educación. En 1956 se celebró en Lima la Segunda Reunión Interamericana de Ministros de Educación, convocada por la Organización de Estados Americanos (OEA). Simultáneamente tenía lugar la Conferencia Regional de la UNESCO para América Latina, destinada a fomentar la expansión de la educación primaria

[2] Con la perspectiva de llegar en aquella fecha al 100% de la población escolarizada en enseñanza primaria, el 50% en enseñanzas medias (general y profesional) y el 5% en enseñanza superior. *La educación y el desarrollo económico-social. Planeamiento integral de la educación. Objetivos de España para 1970* (1962): 181-187 y 199-201. En Archivo General de la Universidad de Navarra, Fondo Joaquín Tena Artigas (AGUN-FJTA), 250.

y a poner en relación la idea del planeamiento educativo con las iniciativas de desarrollo económico y social que se emprendían en diversos países del mundo. Dos años más tarde tenía lugar en Washington el Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación, organizado por la OEA y la UNESCO, que aconsejaba establecer servicios técnicos encargados de realizar esas actividades de planificación, recurrir a la colaboración de los organismos internacionales y favorecer la formación de especialistas. Al año siguiente se desarrollaba el Primer Curso Interamericano de Planificación Integral en Bogotá y se promovía un coloquio internacional sobre la misma materia en París. En 1962 la UNESCO, la OAS y la CEPAL celebraban en Santiago de Chile una Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina (*Principios de planeamiento*, 1960; Betancourt Mejía, 1984; Martínez Boom, 2004, pp. 91 y ss.; Ossenbach and Martínez Boom, 2011, pp. 688-692). Tales postulados se incorporaron también a los planes educativos elaborados en el marco de la Alianza por el Progreso (AP) que Estados Unidos desplegó hacia los países latinoamericanos, además de crearse el International Institute for Planning of Education (IIPE) con la contribución de la UNESCO, el BM y la Fundación Ford.

Como ponía de relieve el curso-coloquio organizado en Madrid, España aspiraba a integrarse en esa corriente internacional que promovía reformas educativas que respaldaran los proyectos de crecimiento económico. El director de aquel evento fue Joaquín Tena Artigas, entonces Director General de Enseñanza Primaria en el MEN, y entre quienes redactaron la publicación fruto del mismo se encontraba Ricardo Díez Hochleitner. Ambos iban a tener un destacado protagonismo tanto en la propagación de esas ideas de planeamiento asociadas a la reforma del sistema educativo español, como en la vinculación con los actores internacionales que prestarían asistencia exterior y financiación para llevarla a cabo[3]. Tena Artigas se convirtió en el principal interlocutor del gobierno español con la UNESCO en materia educativa, además de ser el responsable de coordinar la primera fase del Proyecto Regional Mediterráneo (PRM) promovido por la OCDE, una iniciativa fundamental para bosquejar los cambios educativos que precisaba el país. Díez Hochleitner ejerció diversos cargos en organismos internacionales como la OEA, UNESCO y BM, antes de volver a España a finales de los años 60 para pilotar desde el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC), la confección del proyecto de Ley General de Educación de 1970[4].

Así pues, en aquella época se intentó promover e institucionalizar un concepto de educación vinculado con el desarrollo económico. A través de los encuentros y programas aludidos, o de agentes del mundo educativo que participaron en los mismos y establecieron lazos estrechos con ellos, se crearon redes transnacionales

[3] Junto a ellos, participaron de forma activa en aquel evento un importante elenco de cargos y personalidades españolas (entre ellos Laureano López Rodó, Jesús Rubio García-Mina, Manuel Lora Tamayo, José María Albareda, Fermín Sierra, Manuel Fraga Iribarne, Torcuato Fernández Miranda, etc.), muchos de ellos integrantes de las élites tecnócratas que por entonces habían escalado a la cúpula del Estado franquista, además de consultores internacionales de la UNESCO (el citado Díez Hochleitner, Herbert S. Parnes y Friedrich Edding). *La educación y el desarrollo*: 205-211.

[4] CV Joaquín Tena Artigas, octubre-1977. AGUN-FJTA, 300. Díez Hochleitner (1992).

Foro de Educación, v. 18, n. 2, julio-diciembre / july-december 2020, pp. 127-148.
e-ISSN: 1698-7802

de asistencia y difusión de métodos y conocimientos que influyeron en la reforma de la enseñanza acometida en España (Martín García & Delgado Gómez-Escalonilla, 2020). Los estudios sobre historia de la educación han avanzado que la influencia de esas ideas y de los organismos internacionales que las respaldaban fue determinante durante la década de los años 60, aunque fuera marcando «tendencias más que realidades» (Fernández Soria, 2005, p. 33). Entre la constitución del Centro de Documentación y Orientación Didáctica de Enseñanza Primaria (CEDODEP) en 1958 y la publicación del *Libro Blanco* para la reforma educativa de 1969, pasando por la redacción de los Cuestionarios Nacionales de Enseñanza Primaria de 1965, se produjo un cambio que llevó del tradicionalismo pedagógico a la introducción de pautas más innovadoras a menudo conectadas con criterios de racionalidad económica y tecnológica. La educación ligada a la formación del capital humano en su vertiente económica configuró una determinada visión presente a lo largo de la década de los 60 y cuya estela llegó hasta la Ley General de Educación de 1970. Sin embargo, faltan estudios de base que ayuden a comprender mejor el alcance de las propuestas generadas por esos circuitos (Escolano Benito, 1989, pp. 12-16; Ortega, 1992, pp. 39-43; Fernández Soria, 2005, pp. 31-35). Las páginas que siguen se orientan en tal dirección.

2. El Programa Regional Mediterráneo y España: cómo adaptar el sistema educativo a una economía en expansión

En 1959 se había adoptado en España un Plan de Estabilización, con el asesoramiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OCDE, que significó un giro radical de la política económica al dejar atrás las pretensiones autárquicas anteriores. Poco después empezó a aplicarse la planificación indicativa, de inspiración francesa, mediante los Planes de Desarrollo que se sucedieron en los años siguientes. Los equipos gubernamentales que estaban detrás de aquel cambio de rumbo eran los denominados «tecnócratas», que por entonces habían logrado importantes cuotas de poder en el seno de la élite franquista con su apuesta por los principios de eficiencia, productividad y racionalización del trabajo –en sintonía con los postulados que circulaban en Estados Unidos y Europa occidental desde la posguerra mundial. El país experimentó un fuerte crecimiento, que aparejó una importante transferencia de población del campo a la ciudad donde la industria y los servicios absorbían una creciente mano de obra. Ese fenómeno condujo a transformaciones en la estructura social, que generaron una demanda en ascenso de servicios colectivos como la enseñanza, la salud pública, los transportes o el alojamiento.

En tal contexto ganó terreno entre los dirigentes españoles la idea de que la inversión en capital humano era imprescindible para consolidar la expansión económica. La contribución de la enseñanza a la modernización fue destacada por organismos internacionales como la OCDE y la UNESCO. Sus informes y recomendaciones, además de las experiencias previas en América Latina, fueron claves en la orientación de la reforma que precisaba el sistema educativo. El país tenía un déficit de instalaciones, personal cualificado e inversiones en formación. La insuficiencia de medios presupuestarios se acompañaba de un uso ineficiente

de los existentes. Los dictámenes de las organizaciones internacionales, al igual que ocurriera en el terreno económico, sirvieron para apuntalar las posiciones de los cuadros reformistas tecnocráticos, convencidos de que el progreso económico debería ir respaldado por la promoción educativa y la investigación científica (Delgado Gómez-Escalonilla, 2015; Groves y González Delgado, 2017; Delgado Gómez-Escalonilla y López, 2019).

En los meses finales de 1960 dos expertos enviados por la OCDE realizaron estancias en España con el cometido de tomar contacto con su sistema educativo y examinar los efectivos, reclutamiento y formación de los profesores de ciencias y de enseñanza experimental en las escuelas técnicas[5]. Sus informes indicaban que los gastos de enseñanza por habitante en España no recuperaron la cantidad asignada en 1935 hasta el año 1959, y que el porcentaje dedicado al MEN en la renta nacional no había alcanzado el de aquella misma fecha (1,39% en 1935 por 1,26% en 1960).

En el campo concreto de la formación de técnicos se habían hecho avances desde la promulgación de la ley de Ordenación de las Enseñanzas Técnicas, en julio de 1957. Las inversiones para la creación de nuevos centros dedicados a Escuelas Técnicas Superiores y de Grado Medio habían aumentado, a la par que se renovaron los planes de estudio, extendiendo las especialidades y modernizando equipos e instalaciones. Sus primeros efectos se plasmaron en un crecimiento importante de los estudiantes que seguían esas enseñanzas[6]. En el terreno de las ciencias, los métodos y programas de enseñanza eran calificados de «un poco anticuados», por lo que se recomendaba una modernización de los mismos y, sobre todo, elevar el nivel formativo de los profesores, cuyas condiciones de trabajo también requerían una mejora sustancial. Por especialidades, se observaba una penuria manifiesta en el número de físicos. La situación tenía un problema de partida: la ausencia de las disciplinas científicas y técnicas de los programas de enseñanza primaria y elemental o en las escuelas normales de magisterio. Tampoco en la educación secundaria o en el bachillerato laboral se apreciaba una presencia significativa de este tipo de enseñanzas, a lo que se añadía la escasez de clases prácticas y de espacios donde desarrollarlas. Pero sobre todo se insistía en la carencia de profesores con formación adecuada[7].

---

[5] Se trataba de los profesores Joseph Lauwerys (Instituto de Educación de la Universidad de Londres) y S. L. Harris (Secretario de la Junta de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Cambridge).

[6] Unos años más tarde alguno de los principales promotores de aquella medida reconocía que, pese a las mejoras, las deficiencias no habían desaparecido: resultaba insuficiente la asignación de recursos, no existía investigación científica, se precisaba incrementar las clases prácticas, había una concentración excesiva de los centros de enseñanza superior en Madrid y una desconexión evidente entre Escuelas Técnicas, centros experimentales e industria (Millán Barbany y Sánchez Tarifa, 1964).

[7] OCDE-Comité pour les questions de personnel scientifique et téchnique: «Examen par pays. Projet STP-2. Espagne», 2-junio-1961. Historical Archives of the European Communities-Organisation for European Economic Cooperation (OEEC), 1026. En España, una vez acabado el periodo de enseñanza primaria, existían diversas vías para continuar los estudios: bachillerato general (enseñanza secundaria clásica, dividido a su vez en elemental y superior), bachillerato laboral (enseñanza secundaria técnica, también dividido en elemental y superior) y formación

Foro de Educación, v. 18, n. 2, julio-diciembre / july-december 2020, pp. 127-148.
e-ISSN: 1698-7802

En el otoño de 1961, en una reunión de la OCDE celebrada en Washington sobre políticas de crecimiento económico e inversiones en enseñanza, se examinó la incorporación de España al PRM (junto a Italia, Grecia, Portugal, Turquía y Yugoslavia). El representante español en aquel encuentro fue Tena Artigas, que recibiría el encargo de liderar el equipo español que recopilaría datos en este país para el PRM. Asimismo, Tena Artigas entró en contacto gracias a esos circuitos internacionales con miembros de la misión para España del BM, recabando información sobre temas educativos que se incorporó a sus dictámenes sobre la situación de la economía española y que tendría su traslación al diseño de los planes de desarrollo (Tena Artigas, 1981, p. 75)[8].

El PRM se concibió a inicios de aquella década tras advertir que los proyectos de asistencia técnica y desarrollo desconocían a menudo el decisivo respaldo que las dotaciones en educación proporcionaban a la expansión económica. Desde esta óptica, se consideraba que las inversiones consagradas a recursos humanos tenían una importancia no menor que la adquisición de bienes de equipo, e incluso podían ser un requisito previo en el ritmo de absorción de estos últimos en los países en vías de desarrollo. Por ello, era conveniente realizar estimaciones sobre la evolución previsible de las variables económicas y su reflejo sobre la formación de capital humano. Era la primera vez que una organización internacional emprendía una iniciativa de este tipo[9].

En los países seleccionados se constituyeron equipos nacionales, cuyo primer cometido fue efectuar estudios exhaustivos de las respectivas estructuras educativas. Los países integrados en el PRM compartían por lo general una serie de características: bajos presupuestos dedicados a educación, que limitaban la capacidad de escolarización y dejaban a franjas importantes de la población sin posibilidades de promoción más allá de la enseñanza primaria; contenidos de escaso perfil técnico y práctico, que entorpecían los objetivos de desarrollo económico; junto a la escasez de profesores, con bajos salarios y escaso reconocimiento social. El segundo paso del trabajo de esos equipos consistiría en hacer proyecciones de las necesidades de personal cualificado, para lo cual examinarían los cambios que se preveían en la estructura ocupacional referenciada al año 1975. Así se podrían calcular los incrementos indispensables en los distintos grupos de mano de obra para favorecer el crecimiento económico. Tras disponer de esa información se afrontaría el tercer paso: establecer metas educativas a alcanzar en el umbral temporal de 1975. Al confrontar las previsiones de evolución de la estructura productiva con la situación de los sistemas educativos nacionales se podrían avanzar los niveles de enseñanza y especialidades en los que se precisaría disponer de stocks de graduados que aportasen la mano de obra cualificada. En términos globales para

profesional (orientada más específicamente hacia el sector industrial y con la intención de promover una inserción más inmediata que el bachillerato laboral en el mundo del trabajo).

[8] Vid. también «La inclusión de la educación en los planes de desarrollo económico y social», enero 1999. AGUN-FJTA, 300.

[9] «OCDE. Projet Regional Mediterranéen (STP-22). Note du Secrétariat», 24-mayo-1961. OEEC, 1026. La metodología de tales estudios estaba basada en los trabajos del profesor de la Ohio State University Herbert S. Parnes, 1954 y 1962.

los seis países, se esperaba pasar de un porcentaje del 72,7% en enseñanza primaria al 99% en 1975, del 28,8% al 51,1% en secundaria y del 3,9 al 5,9% en el nivel universitario. El cuarto y último paso afectaba a los costes y financiación de la educación, con prioridad por elevar los bajos salarios de los maestros, pero también por bajar la ratio estudiantes-profesores y ampliar la disponibilidad de aulas, bibliotecas, laboratorios, gimnasios y otras instalaciones escolares. La OCDE prestaría su asistencia durante todo el proceso («The Mediterranean Regional Project», 1964).

Tras constituirse el equipo español, a finales de 1961, la recopilación y análisis de datos comenzó su primera fase a principios del año siguiente y se prolongó por espacio de dos años. Los primeros resultados sobre la previsión de las necesidades educativas hasta 1975, en relación con las expectativas de desarrollo económico, se hicieron públicos en las postrimerías de 1963 (*Las necesidades de educación,* 1963)[10]. Dos años después la OCDE emitía un análisis actualizado y crítico de aquel informe. Se ponía de relieve que el desarrollo del sistema educativo no había seguido el ritmo del crecimiento económico del país. Mientras se daba preferencia a la modernización de las empresas e infraestructuras, los recursos educativos habían sido descuidados. En términos comparados con Europa, España se había quedado estancada en índices propios de los años treinta, mientras que su desarrollo industrial estaba avanzando de forma acelerada. La falta de mano de obra especializada podía convertirse en un serio obstáculo para consolidar y extender los efectos de la bonanza económica del país, de ahí la conveniencia de sentar las bases del aumento de la oferta educativa en los sectores más sensibles a las demandas de los sectores productivos. Tanto los informes elaborados en colaboración con la OCDE en 1965, como otros confeccionados en el marco del Plan de Desarrollo Económico y Social, daban cuenta de las sensibles carencias en este ámbito[11].

Los principales cambios a medio plazo se producirían en la industria, por lo que debía otorgarse un énfasis especial a categorías ocupacionales como científicos y técnicos, otros trabajadores profesionales, administrativos, gestores y ejecutivos. En la agricultura, la prioridad era incrementar la productividad, para lo que se requería un mayor número de personal cualificado y de técnicos. Algo similar se trasladaba al sector servicios, en el comercio, el transporte y la banca. El sistema educativo español estaba en un proceso de transformación todavía incipiente, que no garantizaba que pudiera responder a tales desafíos. Su distribución por niveles mostraba que la instrucción en términos globales era muy baja: solo un 1,7% de la población activa disponía de estudios superiores mientras un 85% no había pasado de la escuela primaria o la formación profesional, y el alcance de la capacitación

[10] En ese informe, como también en los sucesivos, se ponían de relieve las dificultades para disponer de información y datos estadísticos fiables, lo que se trasladaba a las estimaciones formuladas.

[11] Los datos que se ofrece seguidamente están extraídos de *The Mediterranean Regional Project*, 1965: 27-68, y de las publicaciones oficiales que se citan más adelante.

Foro de Educación, v. 18, n. 2, julio-diciembre / july-december 2020, pp. 127-148.
e-ISSN: 1698-7802

que se impartía en esta última dejaba mucho que desear (*Formation et fonctions*, 1968, p. 76)[12].

El estado de la enseñanza primaria era tolerable tras el plan de construcciones escolares iniciado en 1956, aunque su avance no había sido el esperado por falta de la financiación requerida. Seguía existiendo un déficit de aulas, a lo que se agregaba una carencia de material pedagógico en numerosos centros y una importante dispersión rural. Hasta la Ley de 28 de abril de 1964, que elevó la escolaridad obligatoria a los 14 años, ese periodo era el más reducido de Europa occidental. Al año siguiente la Ley de Educación Primaria introdujo otras mejoras en este tramo de la enseñanza, pero el valor social que se le otorgaba resultaba escaso.

El nivel de la enseñanza secundaria era calificado como insatisfactorio en el bachillerato general, con la particularidad de que una parte importante de los centros que la impartían era de titularidad privada y la iglesia católica tenía una fuerte implantación. En 1960 el porcentaje de estudiantes de bachillerato general que cursaban sus estudios en centros oficiales estaba en torno al 17% del total (por un 51% en privados, sobre todo religiosos, el resto lo constituían los denominados alumnos libres), cinco años después el porcentaje de los alumnos inscritos en la enseñanza oficial había subido al 19,5%. Se preveía un impulso de la formación profesional y técnica por parte del Estado, con el propósito de incrementar la cualificación de la mano de obra. Los estudiantes de formación profesional que realizaban sus estudios en centros oficiales alcanzaban un 37% (63% en privados), mientras que en el bachillerato laboral ascendía a un 77% (23% en privados). En cualquier caso, las cifras de puestos escolares en esas enseñanzas eran mucho más bajas que en el bachillerato general y su número creció con evidente lentitud. Muchos de aquellos alumnos interrumpían sus estudios para colocarse en las empresas antes de finalizar su formación.

La presencia del Estado era más nítida en las Escuelas Técnicas desde la aprobación de la ley de 1957 (un 93% de los estudiantes que cursaban tales estudios lo hacían en centros oficiales), tendencia que se mantuvo tras la promulgación en 1964 de una nueva ley de Enseñanzas Técnicas. En una línea complementaria se crearon más Escuelas de Ingeniería y de Peritos; nuevas secciones en Facultades universitarias para atender la demanda de matemáticos, físicos, químicos, biólogos y geólogos, junto a Filosofía y Letras para formar profesores de enseñanza secundaria; además de sentar las bases para constituir Universidades Politécnicas siguiendo modelos extranjeros. Todas esas reformas aspiraban a incrementar el número de técnicos, profesores y científicos[13].

El rendimiento general de la enseñanza universitaria era considerado muy bajo. Medicina y Derecho continuaban siendo dos disciplinas con elevada demanda, si bien se habían incrementado los estudiantes que realizaban estudios de materias científico-técnicas e ingeniería (con preferencia por la especialidad de Industriales).

[12] Tales deficiencias eran paliadas, en parte, por la formación «sobre el terreno» que se proporcionaba en las propias empresas, adaptada al marco de sus necesidades productivas.

[13] «Políticas científicas nacionales». AGUN-Fondo Manuel Lora Tamayo, 4. *Memoria*, 1965: 105-113. En *Enseñanza y Formación Profesional* (1964) se recopilaba una amplia y minuciosa información de la situación de la enseñanza en sus diversos niveles. Más información en Viñao (2004, pp 72-78); Lorenzo Vicente (2003).

En esos niveles superiores de la enseñanza disminuía la presencia de mujeres, que además se concentraba en algunas especialidades (sobre todo en humanidades, filosofía, química y farmacia). Madrid era el epicentro de un sistema universitario con una alta concentración de las facultades y estudios técnicos superiores en la capital, lo que redundaba en la atracción de profesores y estudiantes.

El acceso a la educación media y superior había estado lastrado en España por las desigualdades de renta, lo que hacía que solo unos pocos (no siempre los más dotados intelectualmente) pudieran emprender tales estudios. Esa selección clasista, por la vía de los ingresos familiares y no por los méritos de los candidatos, limitaba drásticamente las posibilidades de promoción social de las capas más humildes e incluso de la clase media. Se estimaba que solo una quinta parte de los alumnos en edad de cursarlos realizaban estudios de enseñanza media. A ello se agregaba una alta proporción de abandono escolar: solo la mitad de quienes terminaban el bachillerato elemental continuaban con el bachillerato superior, y menos de un 40% de los estudiantes universitarios terminaban sus carreras.

Al igual que había ocurrido con los primeros informes de expertos de la OCDE antes de la incorporación del país al PRM, la insuficiencia de profesores con formación adecuada se identificaba como un serio problema para la renovación del sistema educativo. A una cualificación de los docentes que variaba considerablemente, sobre todo en la enseñanza secundaria, se unían un proceso de formación inadecuado, unos métodos de selección y una estructura jerárquica cuestionables, una ratio profesor/alumno elevada, unas remuneraciones insuficientes, junto a un escaso conocimiento y supervisión sobre lo que ocurría en los centros privados. Por otro lado, el Plan de Desarrollo se fijaba entre sus objetivos la unificación de las Escuelas normales masculinas y femeninas (donde se formaban los maestros de primaria), con el fin de lograr un mayor rendimiento del profesorado y de las instalaciones.

La aprobación en 1965 de la ley de Enseñanza Universitaria pretendía dinamizar las estructuras docentes y mejorar la formación del profesorado. También se estableció el Fondo de Igualdad de Oportunidades, para conceder becas a los estudiantes más capacitados de los sectores sociales con menor renta. Junto a ello, se animaba a las autoridades españolas a conceder una especial atención a diversos factores susceptibles de mejorar la situación en este ámbito: incremento de las oportunidades educativas para los grupos de ingresos bajos; reducción de las desigualdades regionales y desarrollo de algunas universidades más pequeñas; aumento de las oportunidades para las mujeres; y reducción del fracaso escolar (alumnos que repetían cursos o abandonaban los estudios).

En una visión de conjunto, la integración de España en la economía europea implicaba fomentar una mayor competencia en la industria y la agricultura, lo que requería directivos bien capacitados, más personal técnico de grado medio y superior y trabajadores cualificados. Todo ello hacía indispensable una planificación de la educación en el medio-largo plazo que, según recomendaban desde la OCDE, priorizase las necesidades impuestas por el desarrollo económico. Puesto que el nivel de partida de la mano de obra era «extremadamente bajo», el esfuerzo a realizar para «recuperar el tiempo perdido en las últimas décadas» y disponer de personal preparado era considerable. En tal sentido, se apuntaba asimismo la conveniencia de ampliar la edad media para completar los estudios secundarios

Foro de Educación, v. 18, n. 2, julio-diciembre / july-december 2020, pp. 127-148.
e-ISSN: 1698-7802

que era la más baja de los países miembros de la OCDE (17 años). En cambio, en otros niveles educativos (universidad, educación secundaria técnica y formación profesional) la duración de los cursos era excesiva y su calidad mediocre, lo que suponía un despilfarro de tiempo y recursos. En todas esas facetas se hacía preciso introducir cambios para favorecer un incremento y una mejor cualificación del stock de capital humano disponible, con un fuerte impulso a la enseñanza secundaria y a la formación de científicos y técnicos, como garantía para sustentar el crecimiento económico español.

Los cálculos de esa inversión educativa suponían pasar de un gasto de unos 14.000 millones de pesetas en 1962 a 35.000 millones en 1967 y 66.000 millones en 1975. Un elevado compromiso financiero por parte del Estado, que equivalía a pasar del 1,8% del PNB en 1961 al 3,3% en 1967 y el 4% en 1975. Para España se trataba de compensar el tiempo perdido «en un periodo relativamente corto». Un reto al que su gobierno no sería capaz de hacer frente, más que de forma limitada. Pese a ello, el entonces ministro español de Educación, Manuel Lora-Tamayo, reconocía que las orientaciones del PRM estaban teniendo una «enorme influencia en la política educativa española». De hecho, señalaba el «extraordinario parecido» entre tales recomendaciones y las medidas adoptadas o contempladas por el gobierno español para la reforma de este ámbito (*The Mediterranean Regional Project*, 1965, pp. 11-15, 20, 97-100, 135).

3. En la dirección deseable, pero a un ritmo demasiado lento

En 1966 se presentó el estudio que recogía la segunda fase del PRM, en la cual las previsiones a largo plazo de la fase anterior se transformaban en otras a corto y medio plazo coincidentes con los dos primeros planes españoles de desarrollo (1964-1967 y 1968-1971)[14]. En conjunto el nivel de instrucción de la población activa española seguía considerándose «muy bajo». El ritmo de capacitación de la mano de obra agrícola resultaba muy lento, lo que afectaba a la limitada mejora de los métodos de cultivo, a la intensificación de la mecanización y a la reestructuración de las exportaciones agrícolas. La estructura del empleo industrial presentaba un panorama algo más dinámico, si bien distaba de ser satisfactorio pues existía una exagerada proporción de trabajadores manuales y una escasez de profesionales de alto nivel, de cuadros administrativos y técnicos medios, como consecuencia de la preponderancia de las pequeñas empresas. Igualmente, en el sector servicios el crecimiento económico exigía una transformación con el incremento de las categorías mejor formadas. Tal y como estaba previsto, la característica más destacada de la evolución económica fue la rápida expansión del sector industrial, que se trasladó a la demanda de técnicos superiores. Todavía se consideraba que el sector estaba «mal dotado de recursos humanos»: el volumen de técnicos superiores en el sector servicios era tres veces superior. El peso de la investigación nacional era igualmente muy reducido debido a la elevada dependencia de la

[14] El equipo de especialistas encargado de su elaboración (ahora dirigido por Ángel Alcaide Inchausti) quedó adscrito a la Comisaría de Cooperación Científica Internacional, que se transformó después en la Dirección General de Promoción y Cooperación Científica del MEC.

importación de tecnología extranjera (*Las necesidades de graduados*, 1966, pp. 57-78). España carecía de capacidad para generar innovación propia, lo que no impedía mejorar la formación del capital humano que agilizase el trasvase de los avances científicos y tecnológicos desarrollados por otros países. La pujanza de la inversión y la implantación de empresas foráneas facilitaban ese proceso (Cebrián y López, 2004; Cubel et alii, 2012; Puig y Álvaro, 2015).

En la encuesta de población activa de 1964, que se tomaba como referencia, la proporción de la misma que había completado estudios medios y superiores estaba alrededor del 4,4% del total. En torno al 90% no había pasado de la instrucción primaria y el resto no tenía estudios[15]. La formación de las mujeres trabajadoras era aún más reducida que en el caso de los varones (con la enseñanza como campo de actividad casi exclusivo de las mujeres con titulación universitaria). Dentro del escaso volumen de graduados superiores una parte importante se decantaba hacia las profesiones liberales, con las sanitarias y docentes como dos grandes nichos de empleo. Solo el 15% de los directores de empresas y cuadros gestores del país habían cursado una carrera universitaria, concentrándose sobre todo en empresas del sector industrial y con mayores dimensiones. El número de titulados científicos y técnicos en relación con la población activa total era bajísimo en comparación con otros países de Europa occidental, como también su incidencia sobre un sector industrial que apenas dedicaba inversiones a la investigación (*Las necesidades de graduados*, 1966, pp. 79-91).

Así pues, no se observaba una modificación sustancial del nivel de instrucción de la población trabajadora desde el primer estudio realizado unos años antes. El mayor avance se apreciaba en la enseñanza primaria y la erradicación del analfabetismo. Los recursos humanos en educación superior y media habían permanecido prácticamente invariables, eran escasos y su empleo no siempre se ajustaba a la formación recibida. Se insistía en que las necesidades de la expansión económica iban a requerir un aumento en general de todo tipo de instrucción, con una mayor repercusión en la demanda de enseñanzas de nivel medio (sobre todo técnicas). El desarrollo económico no se había acompañado todavía de un incremento de puestos de titulados superiores, con la salvedad de los ingenieros. Sólo en el caso de estos últimos estaban teniendo cierto efecto las medidas tomadas por el gobierno español para estimular la formación de licenciados, mientras que en lo referente a los científicos se juzgaban «muy poco significativas» (también lo era la demanda profesional de los mismos). Tal situación no parecía que fuera a cambiar a corto plazo. Si bien la tendencia seguía la senda establecida como deseable por el informe del PRM de 1963, lo hacía a un ritmo demasiado lento para cubrir las expectativas de formación de un stock de personal avanzadas en aquel (*Las necesidades de graduados*, 1966, p. 108).

Las universidades habían iniciado un mínimo proceso de diversificación, creándose nuevas secciones de algunas especialidades fuera del entorno de Madrid y Barcelona, y abriéndose dos universidades privadas en Deusto y Pamplona. La

[15] Sobre una población activa de 11.926.300 personas, disponían de formación de nivel superior 167.000 y de nivel medio 357.800. Otras 10.709.000 personas figuraban con estudios primarios y 691.700 sin estudios.

Foro de Educación, v. 18, n. 2, julio-diciembre / july-december 2020, pp. 127-148.
e-ISSN: 1698-7802

matrícula de estudiantes se había incrementado, sobre todo en las Facultades de Ciencias y de Filosofía y Letras, que constituían el principal vivero del profesorado de bachillerato y magisterio. La inmensa mayoría del profesorado universitario no tenía dedicación plena a la enseñanza, con unas plantillas que no habían crecido pese a que sí lo hacían sus alumnos.

Mejor era el panorama de la enseñanza técnica superior y media, donde sí estaba produciéndose una cierta descentralización. En la formación superior se notaba un incremento de la matrícula en especialidades como Arquitectura, o ingenierías de Caminos o Telecomunicaciones, si bien el principal ascenso se producía entre los estudiantes de Ingeniería Industrial, consecuente con la creciente demanda profesional. La OCDE, a petición del gobierno español, colaboró activamente en la reforma de estos estudios cuando a mediados de 1965 se planteó la creación de tres nuevas Escuelas Técnicas Superiores (Ingeniería Civil en Santander, Agricultura en Córdoba e Ingeniería Industrial en Sevilla). La Escuela de Sevilla fue el centro elegido para esa cooperación al adquirir la condición de «top priority» por la potencial influencia de sus candidatos sobre la economía española, concibiéndosela como un centro piloto cuyos planes de estudio y metodología pudiesen servir como modelo a otras instalaciones (*Design for technological education*, 1967). En la enseñanza técnica de grado medio los aspirantes a peritos industriales habían duplicado su matrícula. Además, el número de profesores en ambos niveles había crecido de forma notable. Con todo, los progresos tampoco estuvieron a la altura de las expectativas (Baldó, 2010, pp. 253-257).

Los datos sobre la enseñanza secundaria eran parciales, pues solo se tenían cifras fiables de los centros oficiales. Según la OCDE, el bachillerato general seguía llegando solo a un porcentaje reducido de la población en edad de cursarlo, que era aún menor en el caso de la enseñanza oficial. Más pequeña era la proporción de quienes estudiaban el bachillerato laboral en centros oficiales, que continuaba siendo una opción minoritaria con respecto al bachillerato general. En la formación profesional apenas se apreciaban cambios significativos respecto al informe precedente. La influencia de estas enseñanzas en la capacitación de la mano de obra agrícola era nula, haciendo ineficaces los intentos de crear el clima necesario para la transformación tecnológica y la rentabilidad agrícola. La formación profesional industrial salía algo mejor parada en este balance, aunque no demasiado. Su importancia se consideraba escasa sin llegar a reflejarse en la estructura profesional, pese al rápido crecimiento de la economía española. El mayor porcentaje de obreros cualificados se encontraba en las ramas de electricidad, agua y gas, con un desarrollo tecnológico más fuerte, destacando por su ritmo de crecimiento el de las industrias manufactureras. El Estado había aumentado su actuación en la formación profesional (a veces por canales paralelos y no siempre coordinados, en otras mediante cursos de formación acelerada), pero la iniciativa privada seguía teniendo un importante papel en un ámbito en el cual se daban cita una pluralidad de actores y modalidades (Dávila Balsera, Naya Garmendia y Murua Cartón, 2014).

En términos globales, se afirmaba que «los estudios técnicos tienen que experimentar un decidido impulso para hacer realizable el Plan de Desarrollo Económico y Social. El crecimiento de técnicos medios, unido al paralelo de la enseñanza profesional, dará la clave del factor humano suficiente para conseguir

las metas propuestas». Sin embargo, durante el último cuatrienio analizado por el informe del PRM y pese al supuesto empuje que debía significar el citado Plan, solo se habían cubierto una tercera parte de las necesidades de personal cualificado en el sector industrial (*Las necesidades de graduados*, 1966, pp. 119-279)[16].

A finales de la década los indicadores estadísticos que manejaba la OCDE ponían de relieve que el sistema educativo evolucionaba, pero también que se mantenía su desfase con la marcha económica del país. En la enseñanza primaria se había pasado de una tasa de escolarización del 84,5% en 1959-1960 (3.224.926 alumnos) a otra del 99% (3.305.226), en tanto que los profesores de ese nivel aumentaron de 161.303 a 228.814. En la enseñanza secundaria se incrementó de forma sensible el volumen de la población escolarizada, pasando de un 12,72% en 1960-1961 (474.057) a un 30,88% en 1970-1971 (1.224.800), con una subida menos apreciable en el número de docentes de este nivel, desde los 30.248 a los 34.994. En la enseñanza técnica y profesional la evolución de los estudiantes fue de 129.062 en 1960-1961 a 282.100 en 1970-1971, creciendo sobre todo en el bachillerato técnico y la formación profesional, si bien el número de docentes en este campo educativo disminuyó de 14.851 a 9.290. En resumen, la enseñanza primaria alcanzaba ya a la casi totalidad de la población escolar en esa franja de edad, la secundaria casi había triplicado su impacto, pero todavía estaba lejos de la previsión contenida en el PRM de alcanzar en torno al 50% en 1975, en tanto que los beneficiarios de la técnica y profesional habían crecido más del doble. En las carreras universitarias también se apreció un sensible crecimiento de sus estudiantes, desde los 77.123 de 1960 a los 207.426 de 1970, con una mayor proporción de diplomados en especialidades de ciencia y tecnología. La participación femenina había experimentado un aumento relativo en todos los niveles, si bien España era el país donde esa progresión había sido más débil entre todos los integrantes del PRM. En el terreno docente los crecimientos fueron proporcionalmente menores, e incluso decrecían en la formación profesional (*Formation, recrutement,* 1969, pp. 19-35; Viñao, 2004, pp. 79)[17].

Los informes de la organización internacional señalaban avances, pero reiteraban la escasez de «personal técnico de las categorías intermedias [y la urgencia] de aumentar el número de diplomados que salían de las escuelas técnicas secundarias y los colegios técnicos» (*Formation et fonctions,* 1968 p. 63)[18]. Expansión educativa y desarrollo económico mantenían pues al concluir aquella década dinámicas coincidentes en cuanto a que ambas experimentaban progresos, pero a unos ritmos que distaban de ser convergentes. Tal desfase suponía un problema para mantener el crecimiento a medio plazo, ante la lentitud en la formación del capital humano (incluida la mano de obra especializada).

[16] A finales de 1967 se modificaron las condiciones de acceso a las escuelas de magisterio para mejorar la formación de los futuros docentes, también en la enseñanza secundaria se tomaron medidas con idéntica finalidad.

[17] Las cifras incluían tanto la enseñanza pública como la privada, incluyendo solo a los profesores con dedicación completa por no tener datos sobre quienes impartían clases a tiempo parcial.

[18] Los canales privados (sobre todo eclesiásticos) mantenían su importante presencia tanto en la enseñanza secundaria como en la técnica y profesional reglada.

Foro de Educación, v. 18, n. 2, julio-diciembre / july-december 2020, pp. 127-148.
e-ISSN: 1698-7802

Los gestores del franquismo tecnocrático habían apostado por una modernización basada en la importación masiva de tecnología exterior (vía inversión directa y contratos de transferencia). EL PIB español registró aumentos anuales en torno al 7%, impulsado sobre todo por la producción industrial y por una política de sustitución de importaciones de bienes intermedios (Cebrián y López, 2019, pp. 136-146). Se asumió, en principio, que la reforma del sistema educativo constituía un elemento de apoyo al desarrollo económico. Los planteamientos de los organismos internacionales se convirtieron en una guía orientadora para acompasar la transformación económica con el fomento de la enseñanza y la investigación. Esas aspiraciones se trasladaron durante los años 60 a los Planes de Desarrollo, pero no se vieron respaldadas con la asignación de recursos suficientes, observándose un incumplimiento sistemático de las previsiones establecidas en esos mismos planes.

La enseñanza despertó un cierto interés por favorecer mejoras en la capacitación de la mano de obra y la formación de cuadros. Ahora bien, como quedó reflejado en los informes del PRM u otros elaborados por la OCDE, existió un fuerte contraste entre lo que se planteaba que debía hacerse y lo que se aplicaba en la práctica. Algo equivalente ocurrió, incluso en mayor medida, en el campo de la investigación autóctona, que tuvo un papel secundario en el proceso de cambio económico (*Science and development,* 1968; Delgado Gómez-Escalonilla y López, 2019). Las informaciones que transmiten esos documentos revisten un valor añadido porque sus autores eran especialistas y funcionarios, españoles y extranjeros, en quienes el gobierno español delegó tareas de análisis y asesoramiento. Sus dictámenes ponían en cuestión uno de los pilares en que debiera haberse asentado aquel modelo de desarrollo: la formación de capital humano, siquiera fuese a la medida del crecimiento económico que se postulaba.

Mientras dicho crecimiento se mantuvo y mejoraban las condiciones de vida de la población en general, los decisores políticos se conformaron con ir introduciendo algunas mejoras en la dirección aconsejada. Pero nunca llegaron a vincularse en ritmo e intensidad a la transformación de la estructura productiva y, en definitiva, a las recomendaciones que se formulaban en tal sentido. El aumento medio de los gastos dedicados a enseñanza entre 1960 y 1968 fue del 2,9%, según los cálculos de la OCDE, porcentaje que ni siquiera llegaba a la mitad del incremento del PIB durante el mismo periodo[19]. La promoción social y la formación de la clase trabajadora no estaban desde luego entre las prioridades de la dictadura franquista.

4. Epílogo. La Ley General de Educación, un diseño más global y articulado, que tampoco llegó a cuajar

Los resultados de las medidas tomadas a lo largo del decenio indicaban que la educación en España se encontraba en un período de transición, como consecuencia de los cambios introducidos para modificar progresivamente la estructura heredada de la época más regresiva de la posguerra civil. Los planes de desarrollo alentados

[19] OCDE. Diréction des Affaires Scientifiques: «Examen du developpment de l'enseignement dans les pays mediterranéens. Tendances et perspectives de l'enseignement dans les pays membres en voie de developpment», 11-diciembre-1972: 31. AGUN-FJTA, 252.

por los grupos tecnocráticos de la cúpula franquista entre 1962 y 1973 concibieron la educación como un factor complementario del crecimiento económico, situándose en consonancia con las premisas del PRM. De ahí que algunas de las iniciativas más significativas emprendidas entonces estuvieran vinculadas con la enseñanza técnica. Por otro lado, aquel escenario de transformación, por limitada que fuese, y de apelación a la asistencia exterior trajo consigo una apertura a métodos pedagógicos renovadores de la práctica docente.

Se pasó del «maestro apóstol al maestro especialista», incorporándose teorías de carácter psico-pedagógico, modelos conductistas, nuevas herramientas de organizar y programar la actividad en las aulas, etc. El impacto de ese proceso de transferencias educativas estuvo mediatizado por las respuestas de los actores locales, receptivos en unos casos y en otros reticentes a las innovaciones docentes o a los marcos políticos en que se desplegaban. También hubo de sortease a menudo la rigidez de los canales burocráticos nacionales. La difusión de los planteamientos del PRM, de otros proyectos de la UNESCO y de la pedagogía funcionalista y experimental norteamericana tuvo un decidido colaborador en el CEDODEP, reflejándose asimismo en las principales publicaciones pedagógicas de la época (González Delgado y Groves, 2016, pp. 59-60 y 2020, pp. 107-113; Corrales Morales, 2019, pp. 326-344). Aquella influencia internacional supuso un revulsivo para un sistema anquilosado, reaccionario y clasista, que contribuyó a su paulatina metamorfosis.

En los últimos años de esa década se intentó dotar al conjunto del sistema educativo de un diseño más global y articulado. El entonces responsable del MEC, José Luis Villar Palasí, reunió a un equipo encabezado por Ricardo Díez Hochleitner (primero como Secretario General Técnico y luego Subsecretario de aquel departamento) que preparó el conocido como *Libro Blanco* para la reforma educativa que precedió a la Ley de 1970 (*La educación en España*, 1969)[20]. En cierta medida venía a ser una actualización de los análisis llevados a cabo en el PRM, que permitieron disponer de un conocimiento más ajustado de las diversas variables del sistema educativo y sirvieron para familiarizarse con la metodología empleada en la confección de estadísticas y estimaciones. Ahora los móviles eran más ambiciosos por la voluntad de afrontar una revisión de conjunto largo tiempo postergada (desde la Ley Moyano de 1857). El objetivo del texto era trazar un balance de todo el entramado docente –desde la enseñanza primaria a la universitaria–, para identificar los avances realizados y las serias carencias que todavía presentaba el sistema educativo.

Con esa perspectiva, se procedería a una reforma que tuviera como horizonte una expansión de la enseñanza mucho más interconectada entre sus distintos niveles y que extendiese la edad obligatoria de escolarización hasta los 16 años, incorporando la metodología y prácticas docentes aplicadas en otras naciones de nuestro entorno. Se pretendía igualmente favorecer una mayor movilidad social y mitigar la rígida estructura de clases reforzada por la coexistencia de dos redes (pública y privada), fomentar para ello la igualdad de oportunidades y paliar las

[20] Sobre la confección y diferentes vertientes de aquella reforma vid. las colaboraciones incluidas en *La Ley General de Educación* (1992).

Foro de Educación, v. 18, n. 2, julio-diciembre / july-december 2020, pp. 127-148.
e-ISSN: 1698-7802

causas que provocaban elevadas tasas de fracaso escolar, o mejorar el deficiente estado de muchas infraestructuras. Hacía falta una reforma estructural que eliminase muchas de las trabas e ineficiencias que lastraban al aparato educativo y le impedían dar respuesta a unas demandas sociales en ascenso.

En la línea de educación para el desarrollo, una de sus finalidades continuaba siendo proporcionar una mano de obra capaz de afrontar los retos económicos y sociales que se le planteaban al país. Se reconocía que la formación del capital humano aún consistía «en la tradicional plétora de licenciados universitarios y en una notable escasez de profesionales o técnicos de nivel medio, junto a un peonaje con deficiente educación básica y escasa o nula cualificación profesional». De ahí la insistencia en insuflar un mayor aliento a la capacitación técnica en los niveles inicial y medio, y en superar la brecha demasiado rígida existente entre la formación profesional y la enseñanza primaria y media (Díez Hochleitner, Tena Artigas y García Cuerpo, 1980, pp. 19, 48-49). En definitiva, la reforma asumía la trayectoria del PRM en lo relativo al estrecho vínculo entre educación y empleo.

En el equipo del MEN encargado de poner en marcha la reforma se integraron expertos de dilatada experiencia internacional y con capacidad de interlocución con los organismos que podrían proporcionar asistencia técnica y financiación exterior. No se buscaba solo incrementar los recursos disponibles, sino también, y no era una cuestión menor, vencer las resistencias internas a esos planes reformistas. Sus gestiones fructificaron y obtuvieron un notable respaldo a la posterior Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa aprobada en 1970, mediante créditos y misiones de asesoramiento de la OCDE, la UNESCO, el BM y la Fundación Ford, entre otros organismos, además de lograr también la implicación del gobierno de Estados Unidos en apoyo de la reforma educativa (Martín García & Delgado Gómez-Escalonilla, 2020).

Aquella iniciativa legislativa, sin embargo, tampoco llegó a cuajar. Uno de sus propósitos implícitos era socavar las protestas estudiantiles, que habían pasado de reivindicaciones sectoriales al cuestionamiento político del franquismo. La reforma educativa debía ofrecer más oportunidades de ascenso social a las clases medias y trabajadoras, para amortiguar la creciente revuelta estudiantil que la mera represión policial era incapaz de controlar. La militancia antifranquista se opuso frontalmente a la reforma, tachada de autoritaria y tecnocrática, gestada a instancias del capitalismo internacional y sin contar con la comunidad educativa. No en vano la elaboración y presentación del *Libro Blanco* había coincidido en 1969 con la declaración del estado de excepción en el país. Estudiantes y docentes compartieron movilizaciones contra la ley, reivindicando una alternativa educativa democrática (Hernández Sandoica, Ruiz Carnicer y Baldó Lacomba, 2007, pp. 265-275, 311-322; Milito Barone y Groves, 2013, pp. 141-144; Groves, 2014). Tampoco entre quienes apoyaban al régimen existió unanimidad sobre su oportunidad y alcance. Su paso por las Cortes franquistas demostró que se enfrentaba a intereses corporativos firmemente asentados, privándosela de algunas de sus facetas más innovadoras. A esa labor de desgaste se sumó la Iglesia católica, que desconfiaba de una posible merma de la influencia que ejercía en materia educativa e ideológica. La puntilla la darían los serios recortes adoptados en la financiación prevista para su aplicación efectiva (Romero, 1971; Paris, 1974; Viñao, 2004, pp. 80-91).

A la postre, la implantación de la reforma fue agitada e incompleta, como también lo había sido la adopción de las propuestas planteadas por el PRM. Durante los años 60 la OCDE cooperó con las autoridades españolas para acelerar los cambios educativos como vía para afianzar el crecimiento económico. La respuesta fue positiva, pero renuente a emprender acciones de verdadero calado. Al inicio de la década siguiente se intentó abordar una reforma global del sistema educativo, en este caso integrando la dimensión económica con otra de índole más social, destinada a atenuar los conflictos políticos que erosionaban a la dictadura. De nuevo su resultado fue mediocre, esta vez por el efecto combinado de los detractores de dentro y fuera del régimen franquista. La educación no logró en todo aquel periodo convertirse en una prioridad, ni por razones económicas ni sociales.

Para entonces, además, el modelo desarrollista tecnocrático perdía fuelle, como se confirmó tras el primer shock petrolífero de 1973. La transformación económica del país no se acompasó con el establecimiento de mecanismos que propiciasen una mayor redistribución de la riqueza o un incremento sustancial de la movilidad social por la vía educativa. La precaria situación de la enseñanza en su conjunto y su insuficiente financiación, las desigualdades sociales que encubría la dualidad educación pública/privada, las condiciones de trabajo y formación de los docentes, el retraso en la incorporación de las mujeres a los niveles medios y altos educativos, o las marcadas diferencias regionales en personal, instalaciones y equipamientos, afloraron en los debates públicos[21].

Las reformas implantadas, por necesarias que fuesen, no dejaban de responder a los criterios de élites autoritarias, no habían sido fruto de ningún tipo de consenso con los sectores implicados de la sociedad civil. Esa divergencia se hizo más evidente en el terreno universitario, cuyos campus vivieron un estado de agitación permanente y donde las reivindicaciones transitaron de las demandas formativas a la exigencia de democracia. Pero también se apreció en las aulas de muchos colegios e institutos, entre cuyos docentes y alumnos (o sus padres) se extendió la idea de que el remedio a ese deficiente sistema formativo no vendría desde luego de un franquismo declinante.

5. Referencias

Baldó, M. (2010). La investigación y la enseñanza técnica en el Ministerio de Lora-Tamayo (1962-1968). In Peset Reig, M., *Facultades y Grados. X Congreso Internacional de Historia de las universidades hispánicas*, vol. I (pp. 239-257). Valencia: Universitat de Valencia.

Becker, G. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. New York: National Bureau of Economic Research.

Betancourt Mejía, G. (1984). *Documentos para la historia del planeamiento integral de la educación*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

[21] Para apreciar su incidencia no hay más que consultar el espacio que dedicó a esas materias la revista *Cuadernos para el Diálogo*, de reconocida influencia intelectual en la época.

Foro de Educación, v. 18, n. 2, julio-diciembre / july-december 2020, pp. 127-148.
e-ISSN: 1698-7802

Cebrián, M., & López, S.M. (2004). Economic Growth, Technology Transfer and Convergence in Spain, 1960-73. In Ljungberg, J., *Technology and Human Capital in Historical Perspective* (pp. 120-144). Hampshire: Palgrave MacMillan.

Cebrián, M., & López, S.M. (2019). El juego de las divisas en el diseño de las políticas de ciencia, tecnología e innovación en el desarrollismo español (1959-1973). In Delgado, L., & López, S., *Ciencia en Transición. El lastre franquista ante el reto de la modernización* (pp. 133-155). Madrid: Sílex.

Corrales Morales, D. (2019). *«Ciudadanos del mañana». La influencia estadounidense en la infancia durante el franquismo, 1953-75* (Tesis Doctoral). Madrid: Universidad Complutense.

Cubel, A. et al. (2012). Medio siglo de innovación y transferencia de tecnología en España, 1950-2000. *Revista de Historia Industrial*, 50, 113-154.

Dávila Balsera, P., Naya Garmendia, L.M., & Murua Cartón, H. (2014). La formación profesional en la España contemporánea: políticas, agentes e instituciones. *Historia de la educación*, 33, 43-74.

Delgado Gómez-Escalonilla, L. (2015). Modernizadores y tecnócratas. Estados Unidos ante la política educativa y científica de la España del desarrollo. *Historia y Política*, 34, 113-146.

Delgado Gómez-Escalonilla, L., & López, S.M. (2019). La emergencia de la política científica en España, con el desarrollismo como telón de fondo. In Delgado, L., & López, S., *Ciencia en Transición. El lastre franquista ante el reto de la modernización* (pp. 9-37). Madrid: Sílex.

Design for technological education. *The Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales of Seville* (1967). Paris: OCDE.

Díez Hochleitner, R. (1992). La reforma educativa de la LGE de 1970. Datos para una crónica. *Revista de educación*, nº. extraordinario, 261-278.

Díez Hochleitner, R., Tena Artigas, J., & García Cuerpo, M. (1980). *Educación y trabajo en la reforma educativa española*. París: UNESCO.

Dorn, C., & Ghodsee, K. (2012). The Cold War Politicization of Literacy: Communism, UNESCO, and the World Bank. *Diplomatic History*, *36*(2), 373-398.

Enseñanza y formación profesional, investigación científica y técnica. Anexo al Plan de Desarrollo Económico y Social, años 1964-1967 (1964). Madrid: Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social.

Escolano Benito, A. (1989). Discurso ideológico, modernización técnica y pedagogía crítica durante el franquismo. *Historia de la educación*, 8, 7-27.

Fernández Soria, J.M. (2005). Presentación. Influencias europeas en la política educativa española del siglo XX (presencias y ausencias, temas para la investigación histórico-educativa). *Historia de la educación*, 24, 27-37.

Fiala, R., & Gordon, A. (1987). Educational Ideology and the World Education Revolution, 1950-1970. *Comparative Education Review*, *31*(3), 315-333.

Formation et fonctions des techniciens. Espagne (1968). Paris: OCDE.

Formation, recrutement et utilisation des enseignants. Statistiques. Enseignements Primaire et Secondaire. Canada, Espagne, Icelan, Japan, Norway, Turquie, United States (1969). Paris: OCDE.

González Delgado, M., & Groves, T. (2016). Influencias extranjeras en la formación continua del profesorado en el segundo franquismo. In Martín-Sánchez, M., & Groves, T. (Eds.), *La Formación del profesorado. Nuevos enfoques desde la teoría y la historia de la educación* (pp. 51-64). Salamanca: FahrenHouse.

González Delgado, M., & Groves, T. (2020). Educational Transfer and Local Actors: International Intervention in Spain during the Late Franco Period. In Martín García, O., & Delgado Gómez-Escalonilla, L., *Teaching Modernization. Spanish and Latin American Educational Reform in the Cold War* (pp. 101-126). New York: Berghahn Books.

Groves, T. (2014). *Teachers and the Struggle for Democracy in Spain, 1970-1985*. New York: Palgrave Macmillam.

Groves, T., & González Delgado, M. (2017). Chocando contra la cultura escolar: Las paradojas de la importación pedagógica en la España del desarrollismo. In VV.AA. (Coords.), *El factor internacional en la modernización educativa, científica y militar de España* (pp. 129-151). Alicante: Biblioteca Virtual Cervantes

Hernández Sandoica, E., Ruiz Carnicer, M.A., & Baldó Lacomba, M. (2007). *Estudiantes contra Franco (1939-1975). Oposición política y movilización juvenil*. Madrid: La Esfera de los Libros.

Jolly, R., Emmerij, L., Ghai, D., & Lapeyre, F. (2004). *UN Contributions to Development Thinking and Practice.* Bloomington: Indiana University Press.

Jones, P.W. (2006). *Education, Poverty and the World Bank*. New York: Sense Publishers.

Jones, P.W., & Coleman, D. (2005). *The United Nations and Education. Multilateralism, development and globalisation*. New York: Routledge.

La educación en España. Bases para una política educativa (1969). Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

La Ley General de Educación veinte años después (1992). *Revista de educación*, nº. extraordinario.

Las necesidades de educación y el desarrollo económico-social de España (1963). Madrid: Ministerio de Educación Nacional-OCDE.

Las necesidades de graduados en España en el período 1964-1971 (Enseñanzas Media y Superior) (1966). Madrid: Dirección General de Promoción y Cooperación Científica.

Lorenzo Vicente, J.A. (2003). *La enseñanza media en la España franquista (1936-1975)*. Madrid: Editorial Complutense.

Lindo-Fuentes, H. (2012). *Modernizing Minds in El Salvador: Education Reform and the Cold War, 1960-1980*. Alburquerque: University of New Mexico.

Martín García, O.J., & Delgado Gómez-Escalonilla, L. (Eds.) (2020). *Teaching Modernization. Spanish and Latin American Educational Reform in the Cold War*. New York: Berghahn Books.

Martínez Boom, A. (2004). *De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización educativa en América Latina*. Barcelona: Anthropos.

Memoria sobre la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social. Año 1965 (1966). Madrid: Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social.

Milito Barone, C., & Groves, T. (2013). ¿Modernización o democratización? La construcción de un nuevo sistema educativo entre el tardofranquismo y la democracia. *Bordón, 65*(4), 135-148.

Millán Barbany, G., & Sánchez Tarifa, C. (1964). Las enseñanzas técnicas en España. *Anales de Moral Social y Económica*, 159-168.

Ortega, F. (1992). Las ideologías de la reforma educativa de 1970. *Revista de educación*, nº. extraordinario, 31-46.

Ossenbach, G., & Martínez Boom, A. (2011). Itineraries of the discourses on development and education in Spain and Latin America (circa 1950–1970). *Paedagogica Historica, 47*(5), 679-700.

Paris, C. (1974). *La universidad española actual: posibilidades y frustraciones*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo.

Parnes, H.S. (1954). *Research on Labor Mobility: An Appraisal of Research Findings in the United States*. New York: Social Science Research Council.

Parnes, H.S. (1962). *Forecasting Educational Needs for Economic and Social Development*. OECD: Paris.

Principios de planeamiento (1960). Washington: UNESCO.

Puig, N., & Álvaro, A. (2015). La huella del capital extranjero en España: un análisis comparado. *Revista de Historia Industrial*, 58, 249-285.

Romero, J.L. (1971). Del Libro Blanco a la Ley General de Educación. *España Perspectiva 1971* (pp. 209-241). Madrid: Guadiana de Publicaciones.

Romero, J.L., & Miguel, A. (1969). *El capital humano. Ideas para una planificación social de la enseñanza en España*. Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorro.

Science and development. National reports of the pilot-teams. Spain (1968). Paris: OECD.

Sharma, P.A. (2017). *Robert McNamara's Other War: The World Bank and International Development.* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Shultz, T.W. (1961). Investment in human capital. *American Economic Review*, 51, 1-17.

Shultz, T.W. (1968). *Valor económico de la educación*. México: UTEHA.

Stokke, O. (2009). *The UN and Development: From Aid to Cooperation*. Bloomington: Indiana University Press.

Tena Artigas, J. (1981). Vinculación entre educación y trabajo. *Revista de educación*, 267, 73-92.

The Mediterranean Regional Project (1964). *The OECD Observer*, 8, 1-12.

The Mediterranean Regional Project. Spain (1965*)*, OECD: Paris.

Viñao, A. (2004). *Escuela para todos. Educación y modernidad en la España del siglo XX*. Madrid: Marcial Pons.