



POLÍTICA Y EDUCACIÓN: CIEN AÑOS DE HISTORIA

MANUEL DE PUELLES BENÍTEZ (*)

«Así puede verse de qué rodeos es capaz la Historia.
De todas formas, a veces hay que echarle una mano»

(Günter GRASS: «Mi siglo»).

RESUMEN. En este trabajo se destacan tres grandes períodos históricos que marcan plenamente nuestro siglo XX, al menos en lo que concierne a la educación: lo que puede denominarse el regeneracionismo pedagógico, cuya presencia es notable desde 1898 hasta la II República, inclusive; el franquismo, fenómeno ideológico de gran calado que condiciona toda la política educativa desde 1936 hasta la muerte del fundador del régimen, y la restauración democrática bajo la monarquía constitucional de Juan Carlos I, de gran importancia para la educación. El autor dedica este trabajo a analizar estos tres grandes períodos, e incluye un balance final.

LA IMPRONTA DEL REGENERACIONISMO PEDAGÓGICO

Al comienzo de la Restauración, España tenía algo más de dieciséis millones de habitantes, una tasa de mortalidad infantil muy elevada y una esperanza de vida que apenas superaba los treinta años de edad. La agricultura representaba prácticamente la mitad de la producción nacional y empleaba al 70% de la población activa. La industria se diversificaba y crecía lentamente, pero el precio se pagaba en térmi-

nos de proteccionismo y miseria obrera. El sufragio universal (masculino), reconocido en 1869 y restaurado por Sagasta en 1890, se desvirtuaba por la corrupción electoral y el caciquismo, y el turno de los partidos dinásticos comenzaba a perder su vitalidad inicial.

La vida cotidiana era difícil. Carruajes y tranvías de tracción animal recorrían las adoquinadas calles de las principales ciudades españolas. El tiempo de ocio era muy escaso. La vida era abrumadoramente rural. En el campo se trabajaba de sol a

(*) Universidad Española a Distancia (UNED).

sol, y en las ciudades los obreros luchaban por la jornada de ocho horas. Las casas eran incómodas. La electrificación sólo estaba presente en algunas ciudades y el alumbrado doméstico seguía recurriendo al gas y al petróleo. La moral pública era muy rígida y la Iglesia española conservaba su función tradicional de velar por las costumbres¹.

Históricamente, el nuevo siglo no comenzó en 1901 sino en 1898, año en que España perdió los últimos restos de su imperio colonial, dando lugar a lo que se ha llamado la crisis de la conciencia española. De esa derrota, sentida como una gran humillación nacional, salió reforzado un movimiento de opinión cuyo origen puede detectarse en los primeros años de la década de 1880², pero cuya presencia será patente a lo largo del primer tercio de nuestro siglo XX: el regeneracionismo.

El escenario político del nuevo siglo se encontró condicionado, pues, por el *desastre* del 98, aunque no sólo por este factor: pesaron también el fuerte ascenso del nacionalismo catalán y la pujante aparición de lo que la Restauración denominó la *cuestión social*. Es verdad que estos dos últimos fenómenos políticos gravitarán, con mayor o menor intensidad, sobre todo el siglo, pero nosotros vamos a ocuparnos ahora sólo de los efectos del 98, un suceso que acaparó de inmediato la atención de los intelectuales, de los políticos y de la opinión pública. De ahí que el ensayo, la novela, la poesía, los políticos, todo el mundo, de un modo u otro, hablara de regenerar España.

Aunque no sea éste el lugar apropiado para ocuparse del fenómeno regeneracionista, sí es importante subrayar que en el regeneracionismo no influyeron sólo circunstancias nacionales, sino también acontecimientos foráneos, como el recuerdo de la derrota de Francia en Sedan y la polémica europea que le siguió. Joseph Pérez ha recordado recientemente cómo en Europa se debatía en aquellos años el tema de la degeneración de las naciones latinas: «¿Acaso el 4 de mayo de 1898, en un discurso del que la prensa [española] reprodujo lo esencial, el primer ministro británico, lord Salisbury, no dividió a los pueblos del mundo en naciones llenas de vitalidad —*living nations*— y naciones moribundas —*dying nations*—, indicando que las primeras estaban llamadas a dominar a las segundas?»³. Se asistía así a una representación dramática en la que estaba en juego el destino de los pueblos latinos. La respuesta entre nosotros, casi unánime, fue la de regenerar a España, aunque esta expresión no encerrara un mensaje unívoco. El regeneracionismo fue, en realidad, un fenómeno complejo, ambiguo y multívoco.

Por todo ello, quizás deberíamos hablar de regeneracionismos, en plural. En este sentido, puede decirse que existió un regeneracionismo católico, presidido por Menéndez Pelayo, que buscaba en la tradición católica y en la política de siglos pasados y gloriosos la solución para el futuro de España; hubo también un regeneracionismo de carácter krausista o institucionista, en el que la modernidad

(1) J. JUARISTI: «Las sombras del desastre», en R. CARR (director): *Visiones de fin de siglo*. Madrid, Taurus, 1999.

(2) Jover ha destacado cómo en la novela de los ochenta se puede constatar un desencanto creciente, años antes, por tanto, de que regeneracionistas y noventayochistas comenzaran su tarea de concienciación, de crítica y de modernización. Véase J. M. JOVER ZAMORA: «La época de la Restauración: panorama político-social, 1875-1902», en M. TUÑÓN DE LARA (director): *Historia de España. Revolución burguesa. Oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)*. Madrid, Labor, 1990, vol. VIII (2.ª edición, 13.ª reimpresión).

(3) J. PÉREZ: *Historia de España*. Barcelona, Crítica, 1999, p. 496 (la cursiva es del original).

enlazaba con la mejor veta del pensamiento liberal europeo, canalizándose hacia una profunda reforma pedagógica del alma española; por supuesto, en esta relación no puede faltar la mención al vasto movimiento de opinión polarizado en torno a la figura de Costa, cuyo programa para regenerar a España, centrado en la transformación económica y en la reforma de la instrucción primaria, se había concretado ya en los últimos años del siglo, así como los escritos que produjo la llamada literatura del *desastre*⁴; tampoco podría faltar el grupo de los nuevos arbitristas en economía y, también, cómo no, algunos de los hombres de la generación del 98.

La simple relación de estos grupos indica, creo yo, la complejidad del término y explica, también, la ambivalencia de los mensajes regeneracionistas. Es cierto que todos buscan la regeneración de España y que, tras este estereotipo, la renovación moral de la vida española y la reforma de la educación encuentran asiento común. Pero, hablando de lo mismo, no persiguen lo mismo. Así, podemos detectar un regeneracionismo conservador de carácter maurista, que terminará apoyando soluciones autoritarias —el primorrreverismo—, sin excluir tentaciones totalitarias posteriores (elementos regeneracionistas formarán parte del complejo fenómeno ideológico que constituyó el franquismo); también podemos hablar de un regenera-

cionismo liberal —posiblemente cabe incluir aquí lo que simbolizó Canalejas y, desde luego, el primer Ortega—; asimismo, podemos señalar la existencia de un regeneracionismo democrático, del que probablemente Luis Morote fue un adelantado y Azaña, un arquetipo; finalmente, habría que incluir también a la generación del 98⁵, aunque su huella afecte más al mundo de la literatura que al de la política práctica. Esta complejidad explica probablemente que los mensajes regeneracionistas sean múltiples, a veces contradictorios, y que den lugar a políticas diversas, con repercusiones distintas sobre la educación.

SITUACIÓN FINISECULAR DE LA EDUCACIÓN

En 1899, uno de los regeneracionistas más destacados, Ricardo Macías Picavea, publicó su libro más famoso, significativamente intitulado *El problema nacional*, cuyo capítulo séptimo se dedicaba a estudiar la situación de la educación en España. Para ello, partía de la siguiente premisa: «Saber, es en nuestro siglo poder: lo primero de todo por ende. Y como al saber social suele hoy llamarse cultura, por aquí, por esta fuente de vida, comenzaremos a indagar la que actualmente vive nuestra patria, iniciando el asunto en su origen mismo: la educación nacional». Y

(4) La literatura del desastre, es decir, la que surgió a raíz de la pérdida de las últimas colonias de ultramar, representó durante mucho tiempo al regeneracionismo. Hoy, sin embargo, se tiende a considerar que la «literatura del Desastre es una manifestación más de lo que dio en llamarse regeneracionismo: movimiento difuso que tiende, según sus propósitos, a concentrar los esfuerzos colectivos en la mejora económica y moral de España». Véase J. VARELA: *La novela de España. Los intelectuales y el problema español*. Madrid, Taurus, 1999, especialmente el capítulo tercero (la cita en la página 111).

(5) Hoy está claro que el regeneracionismo no se identifica con un solo grupo generacional. Laín ha escrito a este respecto que en este largo período cabe hablar de cuatro generaciones: la formada con anterioridad a la primera República, la que surge en la alta Restauración, la conocida como del «98» y, por último, la llamada «generación del 14». Véase P. LAÍN ENTRALGO: «Prólogo» en «La Edad de Plata de la cultura española (1898-1936). Identidad, pensamiento y vida. Hispanidad», en *Historia de España de Ramón Menéndez Pidal*, dirigida por J. M. JOVER ZAMORA. Madrid, Espasa-Calpe, 1993, tomo XXXIX, vol. I, p. 12.

pocas líneas después, dirá: «Si se atendiera solo a esta organización escrita, la instrucción parecería aquí perfecta; si se mirase al número de establecimientos públicos y privados encargados de tales funciones, parecería regularmente floreciente; si, bajando la mano, se examina bien el estado de los mismos..., la triste realidad se pondrá ya de manifiesto»⁶.

¿Cuál era esa «triste realidad»? Lo que Macías Picavea ponía de relieve era, en esencia, lo siguiente: una alta tasa de analfabetismo, más del 60% (Francia tenía a finales de siglo menos de la mitad); los mismos 50 institutos que se habían creado a comienzos de la tercera etapa constitucional, en los años treinta y cuarenta (había, por el contrario, más de 300 colegios privados, la mayoría de carácter confesional); unos 15.000 alumnos en las universidades, concentrados en su mayor parte en las facultades tradicionales de Derecho y Medicina. ¿Soluciones? Englobados estos hechos dentro del *problema nacional*, el autor proponía fundamentalmente tres tipos de políticas: «política hidráulica», «política pedagógica» y «política moralizadora». Dejando ahora de lado la renovación moral, *leitmotiv* de las políticas preconizadas, Macías Picavea dirá que la mitad de la solución está en la política hidráulica —tema muy querido de los regeneracionistas—, pero «la otra mitad corre a cargo de la *política pedagógica*, civilizadora de la población». Para ello, clamará por «la resurrección de nuestros centros de enseñanza, hoy *vastos* y desiertos, transformándoles en órganos activos y

conscientes, tanto como de enseñanza positiva, de educación»⁷.

Para Macías Picavea, pues, el problema nacional era en buena parte pedagógico. Como sabemos, no estaba solo en este diagnóstico. En el mismo sentido hablará Costa, también en 1899, año de la Asamblea Nacional de Productores celebrada en Zaragoza. En las conclusiones o programa de la citada asamblea, Costa dirá: «El problema de la regeneración de España es pedagógico tanto o más que económico y financiero, y requiere una transformación profunda de la educación nacional en todos sus grados»⁸.

En la misma línea regeneracionista, Luis Morote publicará, un año más tarde, en 1900, un libro con el significativo título de *La moral de la derrota*, uno de cuyos capítulos lo denomina del siguiente modo: «El problema capital de la regeneración de España: Educación y enseñanza». En este libro, Morote repetirá de nuevo que «el actual problema de España es pedagógico, en parte muy principal [...] por cuanto la gran masa del país no sabe leer y escribir»⁹. Por ello, Morote se hará eco de la nueva angustia que oprime a la conciencia nacional: «En todas partes, en todas, resuena el mismo grito, alienta la misma aspiración, y se publican folletos, memorias, libros, en que se consagra atención a este problema de la Educación que es [el] problema de la existencia nacional [...], que tratan, más o menos directamente, de la cuestión de las cuestiones para España, de la cuestión pedagógica». El capítulo citado termina

(6) R. MACÍAS PICAVEA: *El problema nacional. Hechos, causas, remedios*. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1899, pp. 121 y 122.

(7) *Ibíd.*, pp. 430 y 431 (la cursiva es del original).

(8) J. COSTA: *Reconstrucción y europeización de España. Programa para un partido Nacional*, Obras completas. Huesca, Editorial V. Campo, 1924, pp. 79-80.

(9) L. MOROTE: *La moral de la derrota*. Madrid, 1900 (la edición que he utilizado es la de Biblioteca Nueva, Madrid, 1997, p. 176).

con estas concluyentes palabras: «No hay que olvidarlo, la regeneración de un pueblo es cuestión de pedagogía»¹⁰.

La literatura regeneracionista ha sido calificada, en ocasiones, de tenebrista, de catastrofista. En parte es cierto, pero, como ha señalado Alejandro Tiana al examinar la situación educativa de 1898, los problemas denunciados por los regeneracionistas «no constituían simples deficiencias a resolver caso a caso, sino elementos constitutivos de una encrucijada más amplia»¹¹. De entre los elementos que formaban esa encrucijada, destaca Tiana principalmente tres: la debilidad del Estado español, «incapaz de crear un sistema educativo moderno, similar al que Francia, Inglaterra o Alemania habían desarrollado para esos años de fin de siglo»; la contradicción que suponía mantener un sistema educativo dual, esto es, con redes e itinerarios escolares diferenciados en función del origen social de los alumnos —elites y masas—; finalmente, el abismo que existía entre lo que en Europa se consideraba la modernidad pedagógica y lo que aquí era la práctica escolar habitual¹². Todos estos problemas estarán pre-

sententes, con mayor o menor énfasis, en las políticas y en los debates propios de este primer tercio de siglo¹³.

LAS POLÍTICAS REGENERACIONISTAS

En 1900, fruto del impacto del 98 y de la ola regeneracionista que lo siguió, nació el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Para ello, la Ley de Presupuesto de 31 de marzo de 1900 procedió a la división del muy veterano Ministerio de Fomento en dos departamentos. La ley fue objeto de ejecución por el Real Decreto de 18 de abril de 1900, que asignó a uno de los ministerios «la instrucción general», y al otro, los «intereses materiales», encauzando de esta forma «las dos grandes fuerzas generadoras del progreso y de la riqueza de un pueblo, su cultura material y sus instrumentos de producción, de trabajo y de cambio»¹⁴. Sin embargo, pronto este ministerio fue políticamente relegado al último nivel, lo que sin duda revelaba el estado real de la conciencia política española respecto de la educación¹⁵.

(10) *Ibíd.*, pp. 243-244 y 252.

(11) A. TIANA: «La educación en España: dos encrucijadas», en *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, II Época, 28-29 (1997), p. 110.

(12) *Ibíd.*, pp. 112-113.

(13) El Parlamento fue en este período el principal foro de debate público, si bien los grandes debates sobre educación hay que buscarlos en las discusiones presupuestarias. El índice del *Diario de las Sesiones* registra los siguientes debates presupuestarios de instrucción pública: en diciembre de 1901 —proyecto liberal—, en diciembre de 1903 —conservador—, en diciembre de 1905 —preparado por los conservadores pero asumido por los liberales—, en diciembre de 1907 —proyecto conservador—, en noviembre de 1908 —también conservador—, en octubre de 1910 —de carácter liberal—, en noviembre de 1912 —liberal también—, en diciembre de 1914 —conservador—, en marzo de 1920 —iniciado por los conservadores y asumido por los liberales— y en junio de 1922 —de carácter conservador.

(14) Véase este real decreto en el *Anuario Legislativo de Instrucción Pública*. Madrid, 1901 (la cita en la página 164).

(15) Ya en 1905, con motivo del debate presupuestario, Luis Morote dirá que «el último Ministerio, no sólo por el orden de colocación, sino (salvando todos los respetos debidos a las personas), el último en la consideración de las gentes es el de Instrucción Pública [...] y cuando eso ocurre es porque tenemos una noción invertida de los deberes del Estado respecto a los problemas nacionales. [...] tal y como están las cosas, el hecho de ser el último el Ministerio de Instrucción Pública representa que la última de las atenciones, el último cuidado del Estado es el de la instrucción pública, y así nos va». *Diario de sesiones de Cortes* (DSC), legislatura 1905-1906,

El siglo xx inició su camino apoyándose en un bienio, el de 1900-1902, que fue sin duda uno de los más fecundos de la centuria, especialmente en lo que se refiere al conjunto de medidas que impulsó Romanones como ministro liberal de Instrucción Pública¹⁶. El programa liberal de Romanones, ampliamente expuesto ante el Parlamento el 5 de enero de 1900, con motivo del debate del presupuesto de educación y siendo él diputado de la oposición, se resumía esencialmente en la necesidad de reforzar la enseñanza oficial frente a la expansión de la no oficial, fundamentalmente confesional. Todo su discurso está impregnado de una preocupación por el estado de la enseñanza pública: los institutos, vacíos y despoblados; los colegios religiosos, vehículos del odio antiliberal y reductos del clericalismo, llenos. La calidad de la enseñanza oficial, bajo mínimos: los institutos, desnudos de ciencia; las universi-

dades, llenas de presunción. La causa de todo ello es, para Romanones, doble: el exiguo presupuesto dedicado a la enseñanza oficial¹⁷ y el proteccionismo otorgado por el partido conservador a la enseñanza no oficial (aunque dentro del partido conservador convivían varias sensibilidades políticas, la tendencia predominante apoyaba las posiciones de la Iglesia española respecto de la vigencia del concordato de 1851 y de la Ley Moyano de 1857, textos ambos favorecedores de la presencia exorbitante de la Iglesia en la enseñanza; por el contrario, la posición del partido liberal era la de entender que tales prerrogativas pertenecían a un pasado de unidad católica y de correspondiente unión entre la Iglesia y el Estado, formalmente suprimido por la revolución democrática de 1868 y templado por la Constitución de 1876, afirmadora del principio de la tolerancia de cultos¹⁸).

Madrid, Establecimiento tipográfico de los hijos de J.A. García, 1905, tomo V, p. 1553. Cerrando el ciclo de la Restauración, en el último debate presupuestario, el de 1922, Vincenti, criticando que este ministerio lo fuera de «entrada» para los principiantes, dirá: «El Ministerio de Instrucción Pública no debe ser de descanso, de sesteo, de entrada ni de paso; no puede darse el caso de que, habiéndose establecido el Ministerio de Instrucción Pública el año 1900, haya habido 42 ministros, es decir, dos por año». DSC, legislatura de 1922, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1923, tomo VI, pp. 2.596-2.597.

(16) Sobre este fructífero bienio, uno de los pocos momentos de la política educativa española en que colaboraron conservadores y liberales de la mano de García Alix y Romanones respectivamente, siguen siendo clásicas las páginas que Ivonne Turin le dedicó en su famosa obra *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902. Liberalismo y tradición*. Madrid, Aguilar, 1967, pp. 317-353. Hay autores como Joseph Pérez que piensan que, en términos generales, la «regeneración, en el preciso sentido del término, duró menos de cuatro años: de 1899 a 1903», lo que situaría este bienio en el centro justo del clamor y de la política regeneracionistas. Véase J. PÉREZ: *Historia de España*, o. c., pp. 500-514 (la cita en la página 503).

(17) Me he ocupado del tema presupuestario en sus relaciones con la educación en «Política escolar y debate público en la España del primer tercio del siglo XX: el problema de los recursos», en *Sistema*, 154 (2000). Aunque este trabajo, por causas ajenas al autor y a la Revista, se publicó sin el abundante aparato crítico que le acompañaba en el original, el hecho de que se suprimieran las notas a pie de página no le priva del todo de lo que puede ser su aportación principal, esto es, reflejar el estado de la cuestión en el debate parlamentario español.

(18) Véase a este respecto M. DE PUELLES BENÍTEZ: «Secularización y enseñanza en el primer tercio del siglo XX: la interrelación de Canalejas de 1908», en VV. AA.: *Estado y religión. Proceso de secularización y laicidad. Homenaje a D. Fernando de los Ríos*. Madrid, Universidad Carlos III (en prensa). Véase también del mismo autor: «Secularización y enseñanza en España (1874-1917)», en J. L. GARCÍA DELGADO (editor): *España entre dos siglos (1875-1931). Continuidad y cambio*, VII Coloquio de Historia Contemporánea de España dirigido por Manuel Tuñón de Lara. Madrid, Siglo XXI de España, 1991.

De entre todas las medidas tomadas por Romanones como ministro de Instrucción Pública, debemos destacar, por su influencia posterior, la adopción de una política encaminada a pensionar la ampliación de estudios en el extranjero –Real Decreto de 18 de julio de 1901– y la asunción por el Estado del pago de los sueldos de maestros, también de 1901 –Real Decreto de 26 de octubre–. Corresponden asimismo a este bienio dos medidas de política curricular, dirigidas a reformar los planes de estudio de la enseñanza primaria y de la secundaria, que, frente al continuo tejer y destejer de las reformas anteriores, conseguirán al menos la estabilidad de las aulas durante muchos años.

La reforma del plan de estudio de la enseñanza primaria se realizó en 1901 y supuso, además de una completa reorganización curricular, un aumento importante de la escolarización obligatoria (antes, de 6 a 9 años; ahora, de 6 a 12). Como es sabido, el plan de 1901 se aplicó en las escuelas hasta 1937, año en que Jesús Hernández hizo una profunda aunque efímera reforma en la zona republicana de la guerra civil.

Sobre la enseñanza secundaria pesaban los múltiples cambios a que fue sometido el plan de estudio desde 1880. Ahora, al iniciarse el bienio, el ministro conservador García Alix, que estrenó el flamante ministerio dedicado a la instrucción pública, pareció incurrir en la misma política procediendo a una reforma del bachillerato por un Real Decreto de 20 de julio de 1900. Romanones siguió el mismo camino con el Real Decreto de 17 de agosto de 1901, aunque debe hacerse constar que respetó casi por completo el plan de García Alix, excepto la nueva organización es-

colar que pretendió dar a los institutos y el carácter voluntario que dio a la asignatura de religión. Finalmente, ya dentro del trienio conservador 1902-1905, otro ministro de Educación, Bugallal, volvió a modificar el plan de estudio en 1903, si bien fueron pequeños retoques orientados a aligerar algunas materias del currículo. Lo más significativo es que el plan del 3 dio la anhelada estabilidad a la enseñanza secundaria, permaneciendo vigente hasta la efímera reforma de Callejo en 1926¹⁹.

En el ámbito universitario, el bienio dio lugar a un proyecto de reforma que, aunque no vio la luz de la *Gaceta*, sentó las bases de la política española a este respecto. De hecho, los diversos intentos, frustrados, de establecer la autonomía universitaria, encuentran en este proyecto, y en la discusión parlamentaria que le siguió, las bases y las estrategias. Del proyecto sólo me interesa ahora resaltar que, como en otros casos, la iniciativa partió de García Alix, retomada después por Romanones²⁰.

Al bienio García Alix-Romanones, pleno de realizaciones, de innovaciones y de esperanzas, le sucedió un trienio conservador de escaso relieve (1902-1905) y un bienio liberal (1905-1907) en el que habrá dos iniciativas de gran importancia, las dos del ministro Amalio Gimeno: una, fallida, la Junta para el Fomento de la Enseñanza Nacional; otra, de gran importancia para la renovación pedagógica y cultural de España, la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas.

La Junta para el Fomento de la Enseñanza Nacional fue una creación de Amalio Gimeno que tenía como objetivo

(19) Aunque la aureola fue adjudicada al plan del 3, es de justicia reconocer que los cimientos básicos de la reforma no corresponden ni a Romanones, como a veces se ha dicho, ni a Bugallal, sino a García Alix.

(20) He estudiado ampliamente este proyecto en «Política universitaria y debate público en España» (1902-1928), en VV. AA.: *La Universidad en el siglo XX (España e Iberoamérica)*. Murcia, Sociedad Española de Historia de la Educación/Universidad de Murcia, 1998.

fundamental acometer uno de los más importantes problemas de la educación española, la de la inestabilidad de las reformas: «Es de imprescindible necesidad y de urgente conveniencia la creación de un organismo que tenga la solidez de lo persistente y la firmeza de lo que no está sujeto a los caprichos de la suerte; sustraído a los vaivenes de la política; [que goce de] una independencia necesaria [...]»²¹. No prosperó esta junta, pero sí otra, del mismo molde, la Junta para Ampliación de Estudios, tan importante para la renovación pedagógica de este tercio de siglo que analizamos²².

Aunque de 1907 a 1909 España tuvo con Maura un gobierno bautizado de regeneracionista, es lo cierto que, salvo la meritoria creación de la Escuela Superior de Magisterio, poco más cabe reseñar al respecto. Lo mismo puede decirse del cuatrienio liberal 1909-1913,

presidido por Canalejas desde febrero de 1910, salvo el intento, frustrado, de convocar una asamblea de la enseñanza para estudiar los problemas de la renovación pedagógica española²³ y la consecución de un empréstito extraordinario, también abortado, para acometer el eterno problema de la escasez de recursos en educación²⁴.

El año 1913 fue crucial en la historia de la Restauración, un año que abre un período de extrema inestabilidad política. Algunos historiadores sitúan precisamente aquí²⁵ el punto de inflexión de la Restauración, el momento en que quiebra definitivamente el turno de partidos —aparecen las fracciones dentro de los grandes partidos dinásticos—, se hace más difícil manipular el sufragio en las grandes ciudades —aparecen representados en el parlamento varios partidos antidinásticos—, se producen gobiernos de

(21) Real Decreto de 10 de enero de 1907, *Colección Legislativa de España*. Madrid, 1907, tomo XXVIII, vol. I, p. 37. Corresponde también a Amalio Gimeno el diseño en esas mismas fechas de un nuevo plan para la formación del profesorado de las escuelas normales y de la inspección. Esta idea de un ministro liberal fue después asumida por un ministro conservador, Rodríguez San Pedro, que en 1909 firmó el decreto de creación de la Escuela Superior de Magisterio. Esta creación, como ha señalado Antonio Molero, «representa un eslabón más en el programa reformador de la escuela española». Véase A. MOLERO: «La Escuela de Estudios Superiores del Magisterio y su entorno histórico y educativo», en A. MOLERO y M. DEL POZO (eds.): *Escuela de Estudios Superiores del Magisterio (1909-1923)*. Madrid, Universidad de Alcalá de Henares, 1989, p. 29.

(22) La JAE tiene hoy una abundante literatura en la que suele destacarse la importancia de la política de pensionados al extranjero, en cuyo cupo tuvo un notable lugar la pedagogía. También fue sumamente positiva su labor de fomento de la investigación científica mediante la misma política de pensiones. Véase, a este respecto, J. M. SÁNCHEZ RON: *Cinzel, martillo y piedra. Historia de la ciencia en España (siglos XIX y XX)*. Madrid, Taurus, 1999, especialmente el capítulo sexto.

(23) Esta iniciativa, de gran calado, partió de Julio Burell, ministro de Educación de Canalejas. Se trataba de convocar la Asamblea General de la Enseñanza y de la Educación —el 18 de septiembre de 1910— para discutir con lo que hoy denominamos la comunidad educativa las reformas necesarias a introducir en la educación española, si bien la iniciativa de un ministro liberal, relacionado con la Institución Libre de Enseñanza y con las fuerzas republicanas, fue recibida con gran alarma por el catolicismo oficial que torpedeó y prácticamente hizo imposible la asamblea. Sobre la citada asamblea, véase T. GARCÍA REGIDOR: *La polémica sobre la secularización de la enseñanza en España (1902-1914)*. Madrid, Fundación Santa María, 1985, pp. 263-272.

(24) Sobre el problema del empréstito, remito a mi trabajo ya citado, «Política escolar y debate público en la España del primer tercio del siglo XX: el problema de los recursos», *passim*.

(25) Javier Moreno ha dicho que «la fecha de 1913 señaló sin duda una línea divisoria en el desarrollo del sistema político de la Restauración». Véase J. MORENO LUZÓN: «Partidos y Parlamento en la crisis de la Restauración», en M. CABRERA (directora): *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*. Madrid, Taurus, 1998 (la cita en la página 73).

concentración de escasa duración, etc.²⁶ En el decenio 1913-1923 hay intentos, importantes también, de encauzar los problemas educativos, pero la inestabilidad política no permitió una solución ordenada y global²⁷.

AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA EN EL REGENERACIONISMO PEDAGÓGICO

El golpe de Estado de Primo de Rivera supuso *de facto* el fin de la Restauración. Hasta tiempos muy recientes, buena parte de la historiografía española consideró la Dictadura como el destino fatal de la Restauración, como si los graves errores del sistema político ideado por Cánovas —especialmente la manipulación del sufragio, el monopolio del poder por los dos partidos dinásticos y la consolidación de las oligarquías— tuvieran que desembocar inevitablemente en una solución de fuerza que pusiera fin a la monarquía parlamentaria. Raymond Carr, sin embargo, hace algo más de treinta años, destacó ya la presencia de nuevas fuerzas políticas y sociales en el primer tercio del siglo que pugnan por imponerse a un régimen que falseaba la vida política, unas fuerzas que querían democratizar la vida pública española y que veían en la reforma constitucional y parlamentaria la solución de los

problemas de la Restauración. Sin embargo, estas fuerzas fueron excluidas bruscamente de la vida política por un golpe de Estado que impidió el tránsito pacífico de una oligarquía a un régimen democrático: «No era la primera, ni la última vez, que un general aseguraba rematar un cuerpo enfermo cuando, de hecho, estaba estrangulando a un recién nacido»²⁸.

Entre nosotros, Santos Juliá ha apuntado que en lugar de una reforma de la Constitución —solicitada por las fuerzas que impulsaban el partido reformista—, «que habría sido la más plausible vía para salir de la inestabilidad permanente a que condujo el sistema del turno [...], España se encontró de pronto sin Constitución». Lo peor, no obstante, fue que el golpe, aunque incruento, legitimó el recurso a la violencia para alcanzar el poder: «La dictadura acabó por sacar a la superficie la última conclusión implícita en la cultura política de desprecio al parlamento forjada en cincuenta años de fraude electoral: donde se pusiera un militar dispuesto a hacerse oír, o donde el pueblo volviera a beber otra vez en las fuentes de la sacra insurgencia, las urnas debían callar»²⁹.

Es cierto también que parte de la historiografía ha considerado la dictadura de Primo de Rivera como un intento más de promover la regeneración de España. En

(26) Al final de este período tan convulso, el rey se verá enfrentado a la necesidad de elegir entre la reforma de la Constitución, y por tanto inyectar autenticidad en el régimen parlamentario —como propugnaba el partido reformista de Melquiades Álvarez—, o aceptar la dictadura proclamada por el general Primo de Rivera. La decisión que tomó el rey no sólo significó el fin de la Restauración sino también, pocos años después, la pérdida de la corona.

(27) Hay logros aislados tan prometedores como la creación del Instituto-Escuela en 1917, obra del ministro liberal Santiago Alba. Una buena información del período de la baja Restauración puede hallarse en el libro de E. GONZÁLEZ: *Sociedad y educación en la España de Alfonso XIII*. Madrid, Fundación Universitaria Española, 1988; puede completarse esta obra con el análisis de los factores ideológicos del período acudiendo a P. CUESTA ESCUDERO: *La escuela en la reestructuración de la sociedad española (1900-1923)*. Madrid, Siglo XXI de España, 1994.

(28) R. CARR: *España 1808-1939*. Barcelona, Ariel, 1969, p. 505.

(29) S. JULIA: «España sin guerra civil. ¿Qué hubiera pasado sin la rebelión militar de julio de 1936?», en N. FERGUSON (director): *Historia virtual. ¿Qué hubiera pasado si...?* Madrid, Taurus, 1998, p. 193.

lo que concierne a la educación, hay sin duda un hálito regeneracionista que aparece en la política de construcción de escuelas y en la reforma de las enseñanzas secundaria y universitaria. Lo que ocurre es que, como hoy sabemos, el regeneracionismo fue un fenómeno muy complejo que admitió en su seno distintas concepciones sobre la solución de los problemas españoles. Una de ellas respondió a una visión conservadora de la realidad que terminó radicalizándose y alimentando una solución autoritaria. La Dictadura, en mi opinión, es una muestra de ese regeneracionismo autoritario que, confluyendo con otras tendencias, acabará adoptando formas fascistas en el franquismo.

De otro signo fue el movimiento desplegado por la II República. En el notable impulso político y reformador del primer bienio late un regeneracionismo de carácter democrático que, en sus mejores hombres, está muy ligado a la reforma de la educación y de la escuela, hasta el punto de que no sería una disparatada hipérbole decir que estamos, en verdad, ante el despliegue efectivo de un inédito regeneracionismo pedagógico.

Como botón de muestra reléanse los primeros decretos del Gobierno provisional sobre educación en los que se expone de manera manifiesta esa intención regeneradora. Los términos educación, democracia y ciudadanía están ahora en íntima conexión:

El Gobierno provisional de la República sitúa en el primer plano de sus preocupaciones los problemas que hacen referencia a la educación del pueblo. La República aspira a transformar fundamentalmente la realidad española hasta lograr que España sea una auténtica democracia. Y España no será una auténtica democracia mientras la inmensa mayoría de sus hijos, por falta de escuelas, se vean condenados a perpetua ignorancia³⁰.

Es cierto que en el ámbito de la historia los discursos tienen que coonestarse con los hechos. Sin embargo, no nos corresponde ahora examinar el grado de cumplimiento de las promesas republicanas ni la efectividad de las realizaciones³¹, ni tratar siquiera un tema tan sugestivo y específico como es el análisis teórico y práctico de la socialización política llevada a cabo por la República, esto es, el intento

(30) Decreto de 23 de junio de 1931 por el que se crean siete mil plazas de maestros y maestras con destino a las Escuelas Nacionales, en *Historia de la Segunda República y la guerra civil (1931-1939)*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1991, p. 144 (estudio preliminar, preparación y selección de textos y documentos, y notas de Antonio Molero Pintado).

(31) El tema, aunque sigue siendo cuantitativamente polémico, ha sido estudiado a fondo por los historiadores de la educación española que, en general, coinciden en reconocer el magno esfuerzo que supuso el bienio azañista. Véase a este respecto la documentada y pionera obra de M. PÉREZ GALÁN: *La enseñanza en la Segunda República española*. Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977, 2.ª ed. (agotada y desaparecida del mercado, ha sido reeditada, con el mismo título, por Mondadori, Madrid, 1989). Sobre el grado de cumplimiento en el primer bienio, puede consultarse el trabajo de M. SAMANIEGO BONEU: *La política educativa de la Segunda República durante el bienio azañista*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1977. Del mismo año es la investigación realizada por A. MOLERO PINTADO: *La reforma educativa de la Segunda República Española. Primer bienio*. Madrid, Santillana, 1977, en mi opinión el mejor y más acabado estudio del bienio de Azaña. Posterior es otra obra importante que abarca todo el período de la República, la de C. LOZANO: *La educación republicana, 1931-1939*. Barcelona, Universidad de Barcelona, 1980. Para la conexión entre el pensamiento institucionista y la República, puede verse el libro de F. MILLÁN: *La revolución laica. De la Institución Libre de Enseñanza a la Escuela de la República*. Valencia, Fernando Torres-Editor, 1982. Finalmente, los años ochenta y noventa han dado lugar a una floración de tesis doctorales, algunas ya publicadas, que en el marco de la nueva historia local están contribuyendo al conocimiento global y al mejor entendimiento de la realidad republicana.

de transmitir los valores republicanos a través de la escuela, la aspiración a convertir la escuela en la base firme de la democracia y en forja y semillero de ciudadanos³². Quede, por tanto, sólo apuntado lo que, a mi entender, constituye la esencia de la política republicana del primer bienio, su regeneracionismo pedagógico y democrático.

LA EDUCACIÓN AUTORITARIA DEL FRANQUISMO

La guerra civil arruinó un proceso de transformación, lento pero ascendente, por el que España estaba sentando las bases de un firme desarrollo industrial. Como ha señalado Jordi Palafox, en esa profunda mutación había signos altamente positivos: un importante cambio demográfico, fruto de un fuerte descenso de las tasas de mortalidad y de un correlativo incremento de la esperanza de vida (se pasa de los 30 años de principios de la Restauración a los 50); un proceso de urbanización incesante, manifiesto no sólo en las grandes ciudades; un crecimiento sostenido; una industrialización diversificada y creciente. Además de estos factores, Palafox destaca «un avance apreciable en

una variable fundamental para el crecimiento económico: la mejora en la cualificación educativa»³³, como lo muestra el hecho de que en 1877 poco más de un tercio de los españoles sabía leer y escribir mientras que en 1930 la proporción superaba el 70%, lo que colocaba a España en el segundo umbral de alfabetización, en posición de despeque por tanto para el desarrollo económico (aunque este proceso, como sabemos, no fue lineal, produciéndose grandes desequilibrios regionales)³⁴. Este período de transformación, progreso y cambio no se limitó a la aparición de factores demográficos, urbanísticos, macroeconómicos y educativos. En el primer tercio del siglo se produjo también un esplendor cultural, artístico y científico como hacía varias centurias no experimentaba España, hasta tal punto que los historiadores están prácticamente de acuerdo en denominar la edad de plata a este tiempo; algunos, incluso, lo califican como un nuevo siglo de oro para la cultura española.

Pero este proceso fue dramáticamente interrumpido por la guerra civil, probablemente la mayor catástrofe de nuestra historia, un cataclismo que retrasó en treinta años la modernización y el progreso de España. Sin embargo, está muy

(32) Se ha ocupado recientemente de este tema, en un sugerente y atractivo libro, J. M. FERNÁNDEZ SORIA, quien analiza la educación como uno de los ejes fundamentales sobre el que giraron regímenes tan opuestos como la República y el Nuevo Estado. Véase su obra *Educación, socialización y legitimación política (España 1931-1970)*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1998.

(33) J. P. FUSI; J. PALAFOX: *España: 1808-1996. El desafío de la modernidad*. Madrid, Espasa, 1997. Véase especialmente el capítulo quinto, dedicado al atraso agrario y a la formación industrial de la economía española (la cita en la página 197).

(34) Según los estudios de Bowman y Anderson, hay tres umbrales o niveles de alfabetización: el primero, situado en torno al 40% de alfabetos, es un grave obstáculo para el desarrollo económico; el segundo, cuando las tasas de alfabetización alcanzan entre el 40% y el 70%, tiene efectos beneficiosos pero no decisivos sobre la economía del país; el tercero, superador de los porcentajes anteriores, abre las puertas a la alfabetización universal y con ello a una incidencia sumamente positiva sobre el nivel de producción y de renta. Véase la aplicación de los umbrales de alfabetización al caso español en C. E. NÚÑEZ: *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo económico en la España contemporánea*. Madrid, Alianza, 1992. Una buena radiografía del proceso de alfabetización puede hallarse en M. VILANOVA y X. MORENO JULIA: *Atlas de la evolución del analfabetismo en España de 1887 a 1981*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1992.

extendida la creencia de que la guerra civil fue inevitable, de que fue el desenlace trágico de dos Españas enfrentadas desde hacía varios siglos. Esta concepción, alimentada por la historiografía oficial del franquismo, debe ser revisada a fondo. No sólo porque el mito de las dos Españas responde a una tensión entre dos tendencias —modernidad y Antiguo Régimen— que también aparece en términos similares en otras naciones europeas (en ese sentido se puede hablar de dos Francias, dos Alemani- as, dos Italías, etc., sin que por eso se produjera en ellas una guerra civil), sino porque esa tensión, alimentada y exacerbada durante la República por fuerzas políticas de signo opuesto, desembocó unilateralmente en un golpe de Estado cuyo fracaso desencadenó un verdadero círculo vicioso: revolución popular como respuesta al golpe militar, contrarrevolución por parte de la llamada España nacional, y, ahora sí, guerra civil.

DICTADURA FASCISTIZANTE Y EDUCACIÓN

Hay cierto consenso entre historiadores, politólogos y sociólogos en que el franquismo es un fenómeno complejo. Esta complejidad se pone de manifiesto cuando acudimos a la literatura específica que estudia el problema de la naturaleza del régimen político: ¿dictadura conservadora, régimen autoritario, fenómeno totalitario? En mi opinión, hay de partida un dato firme sobre el que podemos trabajar: el franquismo fue, en los orígenes, en su evolución y hasta su término una dictadura, un régimen de

poder personal, la concentración ininterrumpida de los poderes sustanciales del Estado en una sola persona.

Pero posiblemente el problema estriba en que la naturaleza del régimen, aún siendo un factor esencial, no puede desligarse de su evolución a lo largo de cuarenta años. Ello explica que definir el franquismo como una dictadura a secas siga siendo insuficiente. Como primera aproximación, podemos decir que el franquismo fue la confluencia en una sola persona de una coalición de fuerzas tradicionalistas —especialmente encarnadas por el carlismo, pero no sólo por él—, de una parte, y, de otra, fuerzas más modernas —especialmente protagonizadas por Falange Española y por la CEDA³⁵, aunque no sólo por ellas—. Todas estas fuerzas tienen singularidad propia, lo que explica la capacidad del franquismo para adaptarse a lo largo de su historia, apoyándose en unas o en otras, si bien a todas ellas les une un objetivo común: acabar con la República mediante la violencia que implica un golpe de Estado, primero; preservar el nuevo régimen nacido de la guerra civil, después.

Saz Campos atribuye precisamente a esta pluralidad de fuerzas —económicas, políticas, sociales y culturales— la complejidad del fenómeno, de tal modo que ninguna de las explicaciones monocausales nos satisfagan. No se crea por ello que estamos otra vez ante una característica propia de esa España enigmática que tantos cultivadores tuvo en el pasado, sino ante un fenómeno típico de la Europa de entreguerras, ante un «agujero negro»

(35) El fenómeno sigue revistiendo una gran complejidad y por eso se resiste a la simplificación. Así, por ejemplo, la CEDA contiene, por una parte, elementos muy tradicionales, en cuanto depositaria y defensora de los valores católicos, pero también tiene signos modernos, con pretensiones de conciencia social y de aceptación (ambigua) de la República, aunque en los últimos años sufrirá la tentación creciente del modelo que representaba el fascismo italiano. En cambio, Renovación Española, que aglutina a los monárquicos alfonsinos, optará claramente, especialmente a partir del firme liderazgo de Calvo Sotelo, por una solución de fuerza y por la formación en la derecha política de un bloque radical de carácter contrarrevolucionario.

pendiente aún de desentrañar. Estamos en realidad ante unas dictaduras, «las dictaduras europeas del siglo XX que no son totalitarias, pero que no son meramente autoritarias, que no son fascistas, pero que no son meramente conservadoras. Y de entre ellas, por supuesto, una paradigmática: la dictadura franquista»³⁶.

En el caso español, esa dictadura tuvo en sus primeros años un modelo, el que significó para las fuerzas sublevadas el fascismo italiano y el nacionalsocialismo alemán, ambos en el cenit de su gloria en aquellos momentos. Basta examinar la legislación de este período, los discursos o la prensa para comprobar que estamos ante una dictadura que aspira a imitar el modelo triunfante de los fascismos europeos, lo que permite hablar de una «dictadura fascitizada» o de un fenómeno de fascitización, no lograda en el caso español porque aquí no se dieron todos los elementos necesarios (no hubo un partido fascista de masas con anterioridad a 1936, por ejemplo, y, sobre todo, la intervención de la Iglesia española en la legitimación de la rebelión impidió de hecho la formación de un régimen totalitario)³⁷.

El franquismo de guerra fue, pues, una dictadura fascitizante en la que Falange Española jugó un papel importante aunque no decisivo. El nuevo régimen le entregó dos grandes áreas de influencia, el control de la prensa y la propaganda, por

una parte, y los sindicatos verticales, por otra, pero la Falange, aunque aspiró a ello, no pudo conseguir el control del sistema educativo. El nacionalsindicalismo dejó pronto paso al nacionalcatolicismo.

A este período corresponden dos grandes leyes, la de 1938 sobre la enseñanza secundaria y la de 1943 sobre ordenación de la universidad española. Ocupémonos brevemente de ambas.

En otro lugar he calificado esta ley de elitista³⁸, pero es una denominación que se deduce de su propia exposición de motivos y de los nuevos valores de jerarquía y verticalidad que desea transmitir. La ley anuncia una reforma profunda de la educación, que empieza por la enseñanza secundaria porque se considera que ésta es el instrumento eficaz para transformar rápidamente la sociedad. El bachillerato, contrariamente a un sector de la tradición liberal española que ve en la enseñanza secundaria la prolongación de la primaria y, por tanto, orientada a proporcionar una formación lo más general posible, se convierte ahora en la antesala de la universidad y, en consecuencia, en un instrumento que selecciona desde los diez años a la nueva clase directora.

No es éste el momento de estudiar la ley, pero sí de destacar uno de sus principios que mayor influencia práctica tuvo: la absoluta separación entre la función docente y la examinadora. Aunque se

(36) I. SAZ CAMPOS: «El Franquismo: ¿régimen autoritario o dictadura fascista?», en J. TUSELL; S. SUEIRO; J. M. MARÍN; M. CASANOVA (coordinadores): *El régimen de Franco (1936-1975)*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1993, tomo I, p. 191.

(37) La fascitización ha sido definida como un proceso que ante el desafío de la democracia, o sociedad de masas, conduce a determinados sectores de la derecha clásica —sea ésta reaccionaria, conservadora, radical o incluso liberal— a adoptar «una serie de elementos cuya novedad y funcionalidad es claramente imputable al fascismo, hasta el punto de que la resultante no será ya ni el fascismo en sentido estricto ni tampoco una derecha exactamente igual a cuanto lo era antes». SAZ CAMPOS: o. c., p. 194. El fenómeno resulta evidente hasta 1942, fecha del declive militar de las potencias del Eje, e incluso hasta su derrota militar en 1945. Véase J. M. FERNÁNDEZ SORIA: *Educación, socialización y legitimación...*, o. c., especialmente el capítulo tercero dedicado a la periodización del franquismo y a su ideología educativa.

(38) M. DE PUELLES BENÍTEZ: *Educación e ideología en la España contemporánea*. Madrid, Tecnos, 1999, 4.ª edición.

presentara como un principio técnico de organización de la enseñanza, llevaba consigo lo que Cámara Villar ha llamado la privatización de la enseñanza, ya que al suprimir los tribunales de examen para los centros privados facilitaba la afluencia de alumnos hacia unos colegios que, ahora, «disfrutaban de una absoluta autonomía en paridad con los institutos»³⁹. Si tenemos en cuenta, además, los precios de los colegios privados de enseñanza media, sólo asequibles a las clases media y superior, y, por otra parte, la política de estancamiento de los institutos, se comprenderá que la nueva política entregaba la enseñanza secundaria a las órdenes religiosas, en cuyas manos estaban prácticamente los colegios privados⁴⁰.

La nueva ley universitaria de 1943 parece de predominio falangista: establece la sindicación obligatoria y única de los alumnos en el SEU (Sindicato Español Universitario), los rectores deben ser, además de catedráticos, militantes de Falange Española, los órganos de gobierno de la universidad son designados por la jerarquía de mando, etc., pero todo ello es más aparente que real. Lo más importante, quizás, es que la enseñanza impartida en la universidad española habrá de ajustarse imperativamente al dogma y a la moral católicos. Lo cierto es que, aunque la aspiración de Falange fue efectivamente la de lograr un Estado fuerte, con

dominio expreso sobre la educación, en el que la Iglesia ocupara una posición subordinada, el resultado, sin embargo, fue favorable desde el principio a la Iglesia y a sus reivindicaciones. La Iglesia española, que en fecha temprana legitimó la sublevación militar contra la República, recuperó pronto la posición que ocupaba antes de 1931, especialmente en el ámbito de la educación.

LA DICTADURA NACIONALCATÓLICA Y LA EDUCACIÓN

La derrota militar de los fascismos en la Segunda Guerra Mundial abre un nuevo período para el franquismo, perceptible ya en 1942 cuando la guerra comienza a ser favorable a los aliados. Tussell ha calificado esta nueva fase de «supervivencia exterior e interior»⁴¹; Payne, en uno de los mejores estudios dedicados al tema, define este nuevo período como de ostracismo político⁴², y Fusi, al ocuparse del tramo 1945-1959, lo denomina «la España nacionalcatólica»⁴³. Sin duda, son años en que el régimen se juega su supervivencia como consecuencia del duro bloqueo a que se ve sometido —retirada de los embajadores europeos y estadounidense, exclusión del plan Marshall, presión de la oposición en el exilio, etc.—, sin apenas apoyos —hay pocas excepciones como la Argentina de Perón—, y por tanto inmerso en un ostracismo político casi completo. El

(39) G. CÁMARA VILLAR: *Nacional-Catolicismo y escuela. La socialización política del franquismo (1936-1951)*. Jaén, Hesperia, 1984, p. 245.

(40) Entre septiembre y octubre de 1937 se clausuraron 52 institutos nacionales. Según las estadísticas oficiales, en 1939 había 113 institutos y 120 en 1960: veinte años para crear 7 institutos! Por el contrario, sólo en el bienio 1946-1948 se crearon más de cien nuevos centros privados, la mayoría de ellos confesionales; mientras en 1946 la cifra de institutos es de 119, los centros privados de enseñanza media son 802 en ese mismo año y 1.248 en 1960. Véanse los completos cuadros estadísticos que CÁMARA VILLAR presenta al respecto en las páginas 258 a 268, obra citada.

(41) J. TUSSELL: *La dictadura de Franco*. Madrid, Alianza/del Prado, 1995, pp. 253-255.

(42) S. G. PAYNE: *El régimen de Franco*. Madrid, Alianza, 1987, pp. 355 y ss.

(43) J. P. FUSI; J. PALAFOX: *España: 1808-1996. El desafío de la modernidad*, o. c., pp. 304-310.

franquismo hace frente a esta situación con medidas de desfascistización de carácter simbólico, encarnadas en las nuevas leyes del período y en la abolición del saludo romano, pero sobre todo pone el énfasis en el componente católico del régimen, que pasa a ocupar un primerísimo plano. No es que el nacionalcatolicismo, como fórmula que une la exaltación católica con la nacionalista, no existiese desde el comienzo de la guerra civil —bautizada como cruzada por los prelados españoles—, sino que ahora se convierte en el eje de la política del franquismo, tanto en el interior como en el exterior, al menos hasta 1959 en que, sin desaparecer, pasa a un segundo plano.

Ahora, la pugna entre Falange Española y la Iglesia por el monopolio educativo se inclina definitivamente del lado de las pretensiones eclesiásticas (la verdad es que ni siquiera en el franquismo de guerra hubo una presencia activa y real del partido único en este campo). La identificación del régimen con la Iglesia española supone prácticamente el triunfo del catolicismo político. Este triunfo se manifiesta de una manera notoria por la presencia de la jerarquía eclesiástica en las más altas instituciones del nuevo régimen: la Iglesia está presente en el Consejo de Regencia, supremo órgano del Estado de cara a las previsiones sucesorias; lo está también en el Consejo de Estado, máximo órgano consultivo de la Administración pública; aparece representada por varios obispos en las Cortes orgánicas, etc. Pero, sobre todo, la omnipresencia de la Iglesia se hace notar en el ámbito de la educación.

La ley de 1945, reguladora de la enseñanza primaria, es paradigmática a este respecto. Redactada prácticamente desde 1939, Navarro Sandalinas ha calificado este proceso como la «interesante historia de la Ley», es decir, como la pugna entre las fuerzas falangistas y las de carácter católico por imponer su sello. En realidad, tempranamente esbozada, deberá esperar a que se decida la suerte de las potencias del Eje:

[...] una ley absoluta, rotundamente católica, y por tanto muy lejos de los esquemas fascistas, podía estar fuera de lugar o ser una provocación, una demostración de que España se alejaba de la «causa» del Eje⁴⁴.

Despejada la incógnita claramente, la ley va a representar la victoria total, sin ambages, de los principios defendidos por la Iglesia española frente a la intervención del Estado preconizada por el sector falangista del régimen, desplazados y minorados ahora, aunque no disueltos:

La Ley no vacila en recoger, acaso como ninguna otra en el mundo, y en algunos momentos con literalidad manifiesta, los postulados que consignó Pío XI como normas del derecho educativo cristiano en su inmortal encíclica *Divini illius Magistri*. De conformidad con ellas y con los principios del Derecho Canónico vigente, se reconoce a la Iglesia el derecho que de manera supereminente, e independiente de toda potestad terrena, le corresponde para la educación por títulos de orden sobrenatural, y la potestad que le compete, cumulativamente con el Estado, de fundar Escuelas de cualquier grado, y, por tanto, Primarias y del Magisterio, con carácter de públicas, en armonía con la naturaleza jurídica de la Iglesia como sociedad perfecta y soberana⁴⁵.

(44) R. NAVARRO SANDALINAS: *La enseñanza primaria durante el franquismo (1936-1975)*. Barcelona PPU, 1990, p. 100.

(45) *Historia de la Educación en España. Nacional-Catolicismo y Educación en la España de posguerra*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1990, pp. 670-671 (estudio preliminar y selección de textos de A. MAYORDOMO PÉREZ). La ley era el triunfo del principio eclesiástico de la subsidiariedad, hasta el punto de

Hay otra ley importante dentro de este período que también resulta muy significativa. Me refiero a Ley de Bases de Enseñanza Media y Profesional de 1949, que creó el bachillerato laboral. Aunque las declaraciones ministeriales señalan que con esta ley se pretende llevar la cultura a los últimos rincones de España, especialmente a las clases obreras y campesinas, lo cierto es que con ello «no se extiende el bachillerato general: se crea uno nuevo»⁴⁶. La propia ley lo indica en su exposición de motivos, donde habla de una nueva modalidad del bachillerato «que, sin perder su carácter esencial de formación humana [...], simultaneado con el adiestramiento de la juventud en las prácticas de la moderna técnica profesional, asegure a los alumnos una preparación suficiente para desenvolverse en la vida»; y para que no quede duda de los propósitos de este bachillerato laboral, la misma ley dice expresamente que no se trata «de igualar las enseñanzas de estos nuevos Centros a las de los prestigiosos Institutos Nacionales, de tan añeja raigambre»⁴⁷, sino de proporcionar, en una nueva modalidad del bachillerato, unos conocimientos mínimos de carácter laboral elemental. Como ha dicho un gran conocedor de la formación profesional, esta ley «inaugura una insidiosa comparación [con el bachillerato] que seguirá latente hasta hoy», de modo que los alumnos mejor dotados o con más medios se dirijan hacia el bachillerato académico, lo que «va a marcar el aprecio social

de la Formación Profesional durante décadas»⁴⁸.

El período 1951-1956 ha sido considerado la primera apertura del régimen, si bien frustrada, obra de Ruiz Giménez. Se trataba de sustituir una política de uniformidad cultural, basada en los viejos patrones del nacionalcatolicismo, por otra más permeable a mentalidades y tendencias europeas y modernas. No debe entenderse con ello, sin embargo, que se tratara de desplazar, de dejar a un lado el viejo nacionalcatolicismo, sino de temperarlo y modernizarlo, o, en otras palabras, de buscar una síntesis entre lo que Ruiz Giménez consideraba los mejores ideales del Movimiento, procedentes en parte de la llamada «Falange liberal», y un catolicismo más abierto.

En el ámbito estrictamente educativo, la política de Ruiz Giménez, sin renegar de los valores ideológicos del nacionalcatolicismo, tiende a hacerse más flexible, diríamos que más realista. El nacionalismo exaltado de tiempos anteriores se mitiga, se introducen criterios pedagógicos y técnicos más modernos —es el caso de los cuestionarios nacionales de la enseñanza primaria de 1953—, el espíritu del confesionalismo estatal se modera, se sientan las bases para una futura política de construcciones escolares, se rebaja notablemente el rígido autoritarismo de la ley universitaria de 1943 y se atiende a la enseñanza secundaria y a la formación profesional con dos leyes que pasamos a analizar.

que el artículo 17 señala al Estado el deber de *estimular* la creación de escuelas y «solo si fuera necesario» la creación directa. El resultado fue que hasta 1957, en que comienzan las construcciones escolares, apenas se crearon escuelas públicas, a diferencia no sólo del gran esfuerzo que representó la República, sino incluso de la propia dictadura primorriverista.

(46) M. PÉREZ: «La formación profesional», en VV. AA.: *La enseñanza en España*. Madrid, Alberto Corazón, 1975, p. 233.

(47) *Colección Legislativa de Educación y Ciencia 1948-1949*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, p. 730.

(48) F. GÓMEZ RODRÍGUEZ DE CASTRO: «La Formación Profesional en España: del Estatuto de 1928 a la LOGSE», en *Revista Española de Pedagogía*, 192 (1992), p. 346.

Como ha señalado Antonio Viñao, la enseñanza secundaria ha sido siempre un nivel educativo complejo, sometido por ello mismo a múltiples reformas, fruto de la tensión producida por un bachillerato pensado para educar a las elites y, sin embargo, obligado por las circunstancias democratizadoras de la segunda posguerra mundial a transformarse en un bachillerato de masas: es «en este contexto [europeo], el de la desintegración del bachillerato tradicional, en el que hay que insertar y analizar la evolución de la enseñanza secundaria en España [...]»⁴⁹. Es, por tanto, un entorno que rige también para la circunstancia española, que trata de paliar lo que se estima ya un flujo excesivo de alumnos hacia la enseñanza superior como consecuencia de un número también excesivo de estudiantes en el nivel secundario. Se piensa que ello es debido a la inexistencia de un bachillerato elemental que «desvíe» hacia carreras de grado medio a buena parte del alumnado.

De acuerdo con esa intención, la Ley de Ordenación de la Enseñanza Media de 1953 dividió el bachillerato tradicional, el de 1938 de siete cursos, en dos: uno será el bachillerato elemental, de cuatro años de duración, y otro el superior, de tres, seguido éste de un curso preparatorio que facilitará el acceso a la enseñanza universitaria (se le denominará «curso preuniversitario»). Fruto de esta ley fue la generalización escolar del bachillerato elemental y, por tanto, de la enseñanza hasta los ca-

torce años. Si a ello unimos el despegue económico que en estos años comienza, comprenderemos el extraordinario incremento de este bachillerato elemental que llegó a ser popular entre nosotros, alcanzando grandes cifras de matrícula en los días inmediatamente anteriores a la reforma educativa de 1970⁵⁰.

Por otra parte, ya quedó señalado cómo en 1949 se creó el bachillerato laboral como una «salida» para una parte de la población escolar, con sus modalidades agrícola y ganadera, industrial, minera, marítima y las llamadas entonces «profesiones femeninas», pero este tipo de bachillerato técnico no llegó a cuajar, habiendo incluso algunos historiadores de «rotundo fracaso» y otros de «poco éxito». Esta circunstancia, explícita por sí sola en las cifras de matrícula, junto con el reto de la industrialización en marcha, explican la aparición de la ley de 20 de julio de 1955, de Formación Profesional Industrial⁵¹.

Quizás lo más significativo de esta ley fue el intento de comprometer a la industria con una formación profesional más moderna y atenta a los nuevos tiempos, estableciendo «la participación directa de la industria en la orientación y sostenimiento de esta importante faceta de la educación, que por primera vez se apoya sobre un fuerte soporte económico, resultado de la progresiva industrialización del país»⁵². En segundo lugar, es una ley, que al igual que la promulgada por el ministro Rubio García-Mina en 1957 sobre la

(49) A. VIÑAO FRAGO: «Del Bachillerato a la Educación Secundaria (1938-1990)», en *Revista Española de Pedagogía*, 192 (1992), p. 322.

(50) Según cifras del Instituto Nacional de Estadística, el número de alumnos que se matriculó al comienzo de esta reforma –1953– no alcanzaba el de 300.000, mientras que quince años más tarde este número se había cuadruplicado.

(51) Como suele ser frecuente en la política educativa, la ley no suprimió el bachillerato laboral sino que creó su propia modalidad y sus propios centros, coexistiendo ambos hasta la ley de 1967 que unificó el primer ciclo del bachillerato académico con el laboral.

(52) *Colección Legislativa de Educación y Ciencia 1955*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, p. 368.

enseñanza técnica superior, trata de formar el personal cualificado necesario para responder a las futuras demandas del proceso de industrialización.

LA DICTADURA TECNOCRÁTICA Y LA POLÍTICA EDUCATIVA

En 1959 termina el primer franquismo y comienza otro período en el que predominan los aspectos técnicos y económicos sobre los políticos, dejando a salvo siempre lo que, a mi entender, fue esencial al régimen, la concentración de los poderes esenciales en Franco. Es precisamente a partir de este año cuando se institucionalizan formalmente diversos mecanismos para facilitar la adaptación, la consolidación y la continuidad del franquismo como régimen político. Como ha observado Tusell, si «hubiera que señalar una fecha cardinal en la Historia española durante el período de Franco, sin duda, con todas las reservas propias del caso, esa fecha sería 1959»⁵³.

El giro político-económico de 1959 representa el fin de la política de autarquía económica, tan querida del primer franquismo. Tras una primera fase, la del plan de estabilización de la economía española, se abre un período de desarrollo económico que, con todos sus defectos y desequilibrios, simboliza la modernización de las viejas y arcaicas estructuras económicas. El proceso lo dirigirá un grupo de técnicos, ligados a una organización religiosa de tipo secular, el Opus Dei, que eluden, dicen, «hacer política», y que confían en nuevos valores como la eficiencia, la productividad, la libre empresa, el crecimiento económico, el traslado al área pública de las técnicas de la empresa privada, etc. Se dice que ha llegado la hora de la tecno-

cracia, el tiempo en que deben gobernar los técnicos.

Sin embargo, la tecnocracia en Europa, a la que con frecuencia se alude, era otra cosa. Lo que se discutía en el viejo continente por aquellas fechas era si los políticos elegidos por las urnas debían ser desplazados, subordinados o relegados por los profesionales cuyo único título no eran los votos, sino los conocimientos adquiridos. Pero lo que España vivía en aquellos momentos poco tenía que ver con este debate; era otra cosa. Era, en realidad, la vieja pugna entre dos conocidas fuerzas coligadas desde 1936, el conservadurismo tradicional —previamente remozado— y el falangismo que intenta en esta década de los cincuenta institucionalizar el régimen de acuerdo con su doctrina, si bien relegando al olvido los símbolos, modos e instituciones fascistizadas del pasado. La pugna era, pues, entre los hombres del Movimiento —Falange Española se ha transformado en la «comunidad» del Movimiento— y los nuevos técnicos. Es claro que éstos no pretendían, como aquéllos, una reforma radical del franquismo, porque lo que buscaban era una nueva legitimación del régimen sin alterar por ello sus constantes esenciales: la concentración del poder y el autoritarismo político.

En cualquier caso, todos los historiadores están hoy de acuerdo en que 1959 abre un proceso que dará a luz una España industrializada y urbana, con un ritmo de crecimiento anual sólo superado por Japón y con importantes mutaciones de todo tipo —emigración laboral a los países desarrollados europeos, migraciones del campo a la ciudad, inversiones extranjeras, crecimiento incesante del turismo exterior, etc.—, factores todos ellos que cambian hondamente la sociedad española. El problema será justamente que, a pesar de

(53) J. TUSELL: *La dictadura de Franco*, o. c., p. 249.

diversos intentos de adaptación, el régimen permanecerá fiel a sus orígenes, incapaz de responder políticamente a las nuevas demandas de la sociedad. Y aunque el desarrollo económico produjo buenos frutos, trajo también consecuencias no deseadas, entre ellas el de una nueva generación que pedirá nuevos rumbos democráticos.

Hubo varios factores que oscurecieron el feliz escenario del desarrollo. En primer lugar, la aparición de una nueva clase obrera que comenzó a organizarse y a presentar batalla en el campo industrial con una de las armas clásicas del proletariado urbano, la huelga. En segundo lugar, el cambio generacional no afectó sólo a los trabajadores de las nuevas industrias: la repercusión del concilio Vaticano II en los jóvenes sacerdotes de esos años, y en la misma jerarquía eclesíástica, supuso la superación del viejo catolicismo integrista y tradicional, apareciendo otras formas de vida religiosa que terminaron pugnando con el anacrónico nacionalcatolicismo. En tercer lugar, comenzó a surgir un fenómeno relativamente novedoso, que sería endémico después, como fue el de la permanente agitación política en los centros universitarios.

En el ámbito de la educación, Lora Tamayo va a realizar una política centrada fundamentalmente en la necesidad de modernizar la enseñanza primaria. Obra suya será la ley de 1964 que amplía la escolaridad obligatoria hasta los catorce años, tratando de suministrar al potente desarrollo industrial en que está inmerso el país una mano de obra dotada de una

mayor preparación cultural. Coincide esta ley con el primer plan de desarrollo, al que se califica como «el mayor esfuerzo realizado hasta el presente en nuestra patria para lograr una proyección más amplia de las actividades educativas en beneficio de todos los españoles»⁵⁴. Efectivamente, aunque los objetivos del plan de desarrollo fueron tan ambiciosos que no se pudieron cumplir, a partir de ahora la política de construcciones escolares va a tener un soporte institucional de carácter permanente, facilitando de este modo el gran esfuerzo que se hará en 1970 para, de una parte, hacer efectiva la escolaridad obligatoria y, de otra, resolver el déficit, algo más que centenario, de puestos escolares. Junto a ello, la formulación de una enseñanza básica de seis a catorce años facilitará el tránsito hacia una formación general para todos los españoles, objetivo que cumplirá la ley general de Educación de 1970⁵⁵.

Desde que en 1857 se aprobara la primera ley general de instrucción pública, la de Claudio Moyano, hasta 1970 en que se promulgó la ley general de educación, de Villar Palasí, hubo en España múltiples reformas, diversas leyes sectoriales de educación, pero reformas profundas que afectarían a las estructuras capitales de la educación sólo hubo las dos etiquetadas por el nombre de los ministros que las propusieron, las animaron y las «sacaron» a flote⁵⁶. Sin embargo, cuando Villar Palasí, profesional competente ligado al Opus Dei, tomó posesión de la cartera de Educación se inclinó en un primer momento por una reforma parcial. El objetivo prioritario

(54) *Colección Legislativa de Educación y Ciencia 1964*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, pp. 407-408.

(55) Facilitará este tránsito también la ley de 1967, perteneciente a este período, que, como ya quedó indicado, unificó el bachillerato elemental con el bachillerato laboral. La ley del 70 hará de este tramo, inserto en la educación general básica, una etapa obligatoria y gratuita.

(56) La tercera reforma en el largo plazo de dos siglos es la que representó la ley de 1990 de ordenación general del sistema educativo, de la que habremos de ocuparnos más adelante.

era la reforma universitaria, ya que los demás niveles educativos, dirá Villar, no necesitaban tan urgentemente su atención.

Efectivamente, la agitación y la convulsión de la universidad española, auténtica vanguardia intelectual de la oposición política a la dictadura de Franco, era el motivo fundamental por el que fue llamado Villar Palasí a dirigir el ministerio de la calle de Alcalá. Pero también es cierto que muy pocos meses después la visión de Villar Palasí había cambiado: el problema no era la universidad sino la situación real de la educación española, incapaz de hacer frente a los problemas y exigencias de una sociedad inmersa en un proceso profundo de cambio económico, social y cultural, aunque no político. Era preciso modernizar el vetusto aparato de la educación, proseguir la labor realizada en los años sesenta pero, sobre todo, introducir un profundo cambio estructural que permitiera la implantación de un sistema educativo capaz de responder a las exigencias de una sociedad muy distinta a la que en 1857 se dotó con las estructuras de la ley Moyano.

La reforma de 1970 tuvo como uno de sus mejores logros la implantación de una formación común de ocho años de duración —la educación general básica—, abierta a toda la población escolar, terminando así con una injusta y secular distribución de la educación formal que condenaba a la mayoría de los niños españoles a una educación primaria pobre y desconectada del sistema, mientras que una pequeña minoría se beneficiaba de unas enseñanzas, secundaria y universitaria, pensadas sólo para ellos. Otro logro importante fue que contribuyó a poner la educación en el orden de prioridades de los gobiernos, aspecto desconocido hasta el momento entre nosotros.

En cambio, la reforma del bachillerato, unificado y polivalente, fue un fracaso, censurado por todo el mundo de la educación. No cosechó tampoco grandes éxitos la formación profesional, a pesar de la in-

novadora concepción que supuso considerar sus diferentes grados no como niveles académicos sino como la culminación profesional de los niveles educativos correspondientes, debido sobre todo al falseamiento posterior de este planteamiento a la hora de ejecutar la reforma, academizando buena parte de la formación profesional. Finalmente, tampoco fue acertada la reforma de la enseñanza universitaria, en parte porque se quiso resolver un problema fundamentalmente político —las universidades como foco de agitación y de contestación— con soluciones técnicas.

Treinta años después, ¿cabe hacer un balance de la reforma educativa comenzada en 1968? La reforma debe encuadrarse dentro del contexto que ya hemos analizado de la pugna entre los tecnócratas y los políticos del Movimiento, siendo un intento de modernizar el régimen mediante reformas que, haciendo caso omiso del espíritu del Movimiento, pudieran responder a los retos del cambio económico y social producido en los años sesenta. Desde esta perspectiva, y aunque se le negó a la reforma los cuantiosos recursos económicos que demandaba, y aunque no se alcanzaron los ambiciosos objetivos formulados, puede decirse que efectivamente modernizó el sistema educativo español y sentó las bases para reformas posteriores. Pero también, producida la reforma en el contexto de un sistema político autoritario, su génesis y su aplicación respondieron a los moldes clásicos del regeneracionismo conservador español: reforma desde arriba, sin participación desde abajo. En el fondo se trató de sustituir la vieja legitimación de un régimen nacido de una guerra civil por otra basada en la modernización, en la eficiencia y en la libertad económica, aunque no en la libertad política: la legitimación democrática estuvo siempre en los antípodas de ese amplio fenómeno que denominamos comúnmente el franquismo.

En cualquier caso, la reforma llegaba en un momento que Payne ha calificado de «ocaso del régimen». Probablemente, éste y otros intentos de reforma, impulsados desde el franquismo, traslucían algo más grave, es decir, se trataba en realidad de hacer frente a una «crisis de régimen»⁵⁷. El franquismo no podía resolver ya las graves contradicciones que habían surgido en la España de los años sesenta y que brotaban con fuerza en el primer lustro de la década siguiente. En el tardofranquismo no se produce, pues, una crisis más, de las muchas que Franco sorteó a lo largo de tan dilatado período, sino una auténtica crisis de régimen:

España era un Estado católico donde la Iglesia condenaba al régimen; un Estado que prohibía las huelgas y donde éstas se producían por miles; un Estado antiliberal que buscaba alguna forma de legitimidad democrática; un Estado cuya ideología, según dijera Fernández Miranda, era «un socialismo nacional integrador» y que había, sin embargo, transformado España en una sociedad capitalista. Las contradicciones eran evidentes⁵⁸.

LA RESTAURACIÓN MONÁRQUICA Y LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Los dos últimos años del régimen de Franco los presidió Arias Navarro. Su elección como presidente del Gobierno,

pensada para hacer posible un eventual franquismo sin Franco, no produjo los efectos esperados. Aunque se haya caracterizado el bienio de Arias (1974-1975) como el último intento de apertura del régimen⁵⁹, ni el breve tiempo disponible ni las políticas empleadas permitieron los objetivos marcados. La muerte de Franco el 20 de noviembre de 1975 marcó el final de una era política que comenzó con aspiraciones totalitarias, se consolidó como un régimen autoritario y terminó como lo que siempre fue: un régimen de poder personal, una dictadura tradicional de signo ultraconservador, nacionalista y católico. La subida al trono de Juan Carlos I, efectuada en el marco de la más estricta legalidad, dio paso, primero, a lo que se ha llamado la «reforma impuesta»⁶⁰, o también la «reforma otorgada»⁶¹, una breve fase de gran tensión política y social bajo la dirección del mismo Arias Navarro (a quien el monarca confirmó en un primer momento), y, después, a partir de julio de 1976, a lo que se ha denominado, y comúnmente aceptado, la transición española a la democracia, dirigida por Adolfo Suárez, o, en términos contrapuestos a la fase anterior, la «reforma negociada», la «reforma dialogada».

Es frecuente aceptar la tesis de Huntington de que a partir de 1974, fecha de la revolución democrática portuguesa, comenzó una ola de democratización en todo el mundo⁶². Según esta tesis, España habría dado los primeros pasos para transformar

(57) R. CARR; J. P. FUSI: *España, de la dictadura a la democracia*. Barcelona, Planeta, 1979, especialmente el capítulo noveno.

(58) *Ibíd.*, p. 253.

(59) Estaríamos, por tanto, ante la tercera apertura de la larga historia del régimen (la primera fue la de Ruiz Giménez en 1951 y la segunda la de los tecnócratas en 1959).

(60) S. MÍGUEZ GONZÁLEZ: *La preparación de la transición a la democracia en España*. Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 1990 (especialmente los capítulos tercero y cuarto).

(61) F. CAMPUZANO: *L'élite franquiste et la sortie de la dictature*. Paris, L'Harmattan, 1997 (especialmente los capítulos quinto y sexto).

(62) S. P. HUNTINGTON: *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona, Paidós, 1994.

un régimen de dictadura en otro democrático impulsada por dicha ola, tal y como sucedería después en otros países (latinoamericanos y comunistas). Sin negar la existencia de un cambio espectacular y pacífico de efectos multiplicadores, impulsado ejemplarmente por Portugal y España, la aceptación sin reservas de esta tesis podría significar el reconocimiento de procesos dominados por tendencias macrohistóricas irreversibles, ignorando la singularidad en que se producen los casos luso y español, o lo que es lo mismo, la existencia de fortísimas tensiones que pusieron en peligro su propia viabilidad.

Suele olvidarse a menudo que el proceso de democratización estuvo expuesto a graves peligros, que hubo momentos en que pareció que las fuerzas que apoyaban la persistencia del franquismo iban a conseguir la destrucción del tránsito democrático. No se subraya lo suficiente, a mi juicio, que la transición se caracterizó por una extraordinaria complejidad como consecuencia de un proceso de refundación del Estado, esto es, de la creación de una nueva forma de Estado sometida a una doble, profunda y extraordinaria evolución política: por una parte, transformación del viejo Estado autoritario en otro democrático; por otra, desmantelamiento de una organización territorial rígidamente centralizada y sustitución por otra ampliamente descentralizada. A ello debe unirse que en la fecha en que se realiza este proceso el único modelo de tránsito de la dictadura a la democracia en que España podía inspirarse —la revolución portuguesa de 1974— era totalmente inviable, entre otras razones porque el ejército, agente principal de la democrati-

zación en Portugal, era aquí mayoritariamente franquista.

Es por todo ello, quizás, por lo que se ha destacado que «la originalidad de la transición española radica, sobre todo, en el procedimiento jurídico utilizado para llevarlo a término, a diferencia de otras transiciones contemporáneas (como la portuguesa o la griega). De esta forma, nuestra transición consistió en ser un paso de la dictadura a la democracia *dentro de la legalidad*, es decir, manteniendo sin solución de continuidad la legalidad establecida por la dictadura, para transformarla en otra democrática»⁶³. En todo caso, que la transición española fuera capaz de superar los graves obstáculos que se le oponían, sin modelo alguno que imitar, explica quizás que historiadores y politólogos, ajenos al proceso, la hayan presentado como innovadora y paradigmática, como arquetipo de una evolución legal y pacífica de una dictadura a una democracia⁶⁴.

Como todos los fenómenos políticos complejos, intervinieron en la transición política factores positivos y negativos. Entre los positivos cabe destacar los siguientes: el profundo cambio operado en la sociedad española durante los últimos quince años, esto es, durante el segundo franquismo, fruto del desarrollo acelerado de los años sesenta —industrialización, urbanización, secularización—; la aparición de una nueva clase política formada en la oposición clandestina, semiclandestina o simplemente tolerada; el recuerdo aún vivo de los errores de la II República y de una guerra civil interiorizada como un cataclismo histórico; la necesidad de lograr un consenso pacífico en torno a los grandes problemas legados por el franquismo;

(63) A. J. SÁNCHEZ NAVARRO: *La transición española en sus documentos*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 24-25 (la cursiva es del original).

(64) J. J. LINZ: «La transición española en perspectiva comparada», en J. TUSELL; A. SOTO: *Historia de la transición (1975-1986)*. Madrid, Alianza, 1996.

la actitud de la Iglesia jerárquica, favorable a un proceso de democratización y de reconciliación nacional; la decidida voluntad de cambio del nuevo monarca.

Pero hubo también importantes factores negativos: el cambio político se produjo en un momento de crisis económica mundial que afectó muy especialmente a España; resurgieron con fuerza los nacionalismos periféricos, alcanzando el terrorismo en el País Vasco cotas casi insoportables; crecieron también las huelgas y los conflictos sociales; finalmente, planeó sobre todo el proceso de la transición la amenaza de un golpe de Estado militar, que efectivamente se produjo el 23 de febrero de 1981.

EL PACTO ESCOLAR CONSTITUYENTE

Las dificultades que enfrentó la transición explican que los primeros años fuesen los más difíciles de este proceso de cambio. Explican, por tanto, la inestabilidad de los gobiernos de la Unión de Centro Democrático (UCD), que es el partido que aglutinó a la derecha moderna y el que, desde el gobierno, dirigió la transición. Buena parte de las dificultades procedía de la sobrecarga ideológica con que la oposición accedía a la legalidad, lo que constituye, a mi entender, uno de los rasgos más peculiares de esta etapa preconstituyente. Que la izquierda española supiera desembarazarse de esta sobrecarga y diera paso pacíficamente a un consenso constitucional constituye justamente su aportación a la transición y a la creación consiguiente de un régimen democrático con vocación de permanencia.

La Constitución española de 1978 fue el mayor éxito de la transición. Por primera vez en la historia de España, un proceso constituyente no es impuesto por un partido político en aras a su programa y concepción ideológica, sino que es fruto de un consenso entre todas las fuerzas par-

lamentarias. Y fue precisamente en una materia tan compleja y delicada como la educación donde el consenso se aplicó por primera vez.

La educación es un bien cultural complejo, inmaterial, que integra un haz de derechos y libertades inspirados en los principios de igualdad y libertad: mientras la libertad de enseñanza acentúa los aspectos relativos a la plena autonomía en la creación y dirección de los centros docentes, incluida su financiación pública, el principio de igualdad acentúa las exigencias relativas a la realización efectiva del derecho de toda la población escolar a la educación, lo que supone la plena disponibilidad de los fondos públicos. Asentarse de un modo absoluto en uno u otro principio impide toda posibilidad de entendimiento, al mismo tiempo que acercar posiciones resulta también algo extraordinariamente difícil y espinoso. De ahí la dificultad del pacto escolar.

Las razones expuestas explican que el artículo 27 de la Constitución fuera producto de una complicada transacción entre la derecha y la izquierda, un mecanismo preciso de pesos y contrapesos, un equilibrio arduo de derechos y libertades. Más aún, un equilibrio de intereses: la UCD representaba y defendía importantes intereses eclesásticos en la educación (seguridad jurídica para los colegios religiosos, financiación pública para ellos, libertad de creación y dirección de centros docentes, etc.), mientras que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), principal partido de la oposición, asumía una concepción pública de la educación ligada a los intereses de las clases populares (papel activo del Estado y de los demás poderes públicos que en él se integran, gratuidad de la enseñanza pública, oferta planificada de puestos escolares públicos, participación de la comunidad escolar en los centros docentes, etc.). Es decir, el pacto escolar del artículo 27 no sólo fue fruto de un consenso ideológico y político, sino

que, como se ha dicho, hubo también un consenso de intereses⁶⁵.

Todo ello fue posible porque se buscó consciente y responsablemente un «denominador común», como indicó Luis Gómez Llorente en representación del grupo socialista en la cámara constituyente, o un acuerdo de «mínimos», como señaló Oscar Alzaga en nombre del partido centrista⁶⁶. En cualquier caso este consenso de mínimos, este denominador común fue posible porque, junto a coincidencias básicas, hubo cesiones y concesiones por parte de los dos grandes bloques que representaban programas, ideologías e intereses distintos⁶⁷.

Fue un pacto difícil porque trató de aunar y hacer compatibles las exigencias derivadas de los principios de igualdad y libertad. Por eso sería también difícil su aplicación. El pacto constitucional garantizaba la paz escolar, pero al mismo tiempo permitía que, por el juego de la alternancia democrática, uno u otro partido en el poder hiciera énfasis en su política de igualdad o de libertad, siempre que respetara el contenido esencial del complejo haz de derechos y libertades regulado en el artículo 27. Como sabemos, el pacto escolar resultó de difícil ejecución.

LAS LEYES DE EDUCACIÓN DEL PERÍODO SOCIALISTA

El programa electoral que llevó al PSOE a un espectacular triunfo electoral era, en educación, detallado y prolijo, pero los principios que lo inspiraban se pueden

concretar fundamentalmente en dos, ambos derivados del principio básico de igualdad: garantizar el derecho a la educación y mejorar la calidad de la enseñanza. Se consideraba que ambos elementos eran indisolubles —había que hacer efectivo el derecho de todos a una educación de calidad—, pero el énfasis de esta política recaía sobre todo en la igualdad, especialmente durante el mandato de gobierno de José María Maravall (1982-1988), época de marcado signo socialdemócrata en que se diseñaron las estrategias y las políticas igualitarias cuya realización se mantuvo hasta el final, si bien con distinta intensidad conforme se fueron sucediendo diversos ministros.

La primera ley de educación fue de reforma universitaria (LRU). La ley de 1983 respondía a una insoslayable necesidad de ordenación legal. Tuvo sus aciertos —entre ellos el otorgamiento de cierta autonomía a la universidad, la consideración de los departamentos como centro de la vida universitaria o la aceptación de las universidades privadas bajo un régimen de autorización previa— pero, como era inevitable, incurrió también en diversos errores —especialmente la aplicación mimética de los esquemas democráticos a todas las facetas de la organización universitaria, una inadecuada ordenación del profesorado y una insuficiente aplicación del gasto público—. Asimismo hubo aspectos polémicos, como practicar una política de puertas abiertas o de democratización de la universidad sin aportar todos los recursos necesarios (centros docentes, profesorado, financiación, etc.). Diecisiete años después de

(65) R. NOGUEIRA: *Principios constitucionales del sistema educativo español*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1988.

(66) Una buena información sobre los debates parlamentarios, en comisión y en pleno, en el Congreso y en el Senado, puede hallarse en *Educación y Constitución*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1978 (selección de textos, introducción y notas de J. DAMIÁN TRAVERSO).

(67) Más información sobre el pacto escolar en M. PUELLES BENÍTEZ: *Educación e ideología en la España contemporánea...*, o. c., pp. 394-396.

su promulgación, probablemente sea una de las leyes más necesitadas de reforma, pero ni el gobierno socialista ni el popular han sido capaces de llevar a cabo una evaluación de sus resultados ni han propuesto más que modificaciones muy parciales, como las del profesorado, que, por otra parte, no han prosperado hasta el momento.

La segunda ley, reguladora del derecho a la educación (LODE), es de 1985. A mi modo de ver es una ley que se caracteriza por tres rasgos fundamentales: en primer lugar, ha proseguido con firmeza la política de secularización iniciada en 1970, reafirmando la competencia del Estado y la neutralidad ideológica de los centros públicos, de tal modo que un observador externo al proceso ha podido decir que gracias a esa política se ha consolidado en España un sistema educativo bajo la órbita de los poderes públicos⁶⁸; en segundo lugar, a pesar de las insuficiencias que todos conocemos, ha llevado la democratización al interior de los centros docentes, tanto de los públicos como de los privados subvencionados, mediante la creación de los consejos escolares, siendo posiblemente este rasgo democratizador uno de los que más define a esta ley⁶⁹; finalmente, esta ley ha puesto especial énfasis en la formación de una red de centros docentes gratuitos, integrada tanto por escuelas públicas como privadas concertadas, de modo que se haga posible la obligación constitucional de ofrecer una

formación general a todos los españoles sin discriminación de ninguna clase.

Si la LODE se centraba fundamentalmente en responder a las exigencias del principio de igualdad haciendo posible la realización del derecho a la educación, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) ha acometido con gran ambición la reforma global del sistema educativo para responder al reto, siempre pendiente, de ofrecer a todos una enseñanza de calidad. Ha habido autores que, sin embargo, distinguen entre una primera etapa de gobierno socialista, presidida por la LODE, en la que primaría la igualdad de oportunidades, y otra, que comienza con la LOGSE, en la que predominaría el objetivo de la calidad⁷⁰. Sin embargo, en mi opinión, el momento de inflexión corresponde a otra ley, la LOPEG, que pertenece al último período del gobierno socialista.

La LOGSE, promulgada en 1990, puede caracterizarse por tres rasgos fundamentales: es fruto de una amplia experimentación previa que se inicia en 1983; impulsa una amplia reforma curricular que abarca desde la educación de los primeros años hasta la universidad; aspira a garantizar la unidad básica del sistema educativo en el marco de una fuerte descentralización del Estado. Es, pues, una macrorreforma, posiblemente una de las últimas leyes que pretende una reforma estructural, lo que le ha valido importantes críticas⁷¹. También ha sufrido críticas

(68) O. BOYD-BARRET: «State and Church in Spanish Education», en *Compare. A Journal of Comparative Education*, 21, 2 (1991).

(69) G. OSSENBACH: «Democratisation and Europeanisation. Challenges to the Spanish Educational System since 1970», en D. BENNER; D. LENZEN (eds.): *Education for the New Europe*. Oxford, Berghahn Books, 1996.

(70) X. BONAL: «La política educativa: dimensiones de un proceso de transformación (1976-1996)», en R. GOMA; J. SUBIRATS (coords.): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona, Ariel, 1998.

(71) Críticas no exentas de razones sólidas. Sin embargo, la reforma estructural obedeció en parte a la necesidad de homologar el sistema educativo español con los sistemas europeos, aunque la forma de efectuarlo no deje de ser polémica.

por extender la enseñanza integrada o comprensiva a la primera etapa de la educación secundaria, punto discutido en muchos países europeos aunque no por las razones alegadas entre nosotros⁷².

Finalmente, en 1995 se aprobó la última ley de este período, dirigida a mejorar la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (LOPEG). Ha sido una ley orientada casi exclusivamente a la mejora de la calidad de la enseñanza, pero, a diferencia de las anteriores, no obtuvo tantos apoyos, especialmente entre el profesorado. Los docentes, por medio de sus sindicatos y asociaciones, no encontraron relevantes las medidas dirigidas a fomentar la participación de la comunidad escolar, criticaron la ausencia del principio de igualdad de oportunidades en la ley y rechazaron la evaluación docente, considerada como un instrumento encaminado indirectamente a facilitar el control de la actividad de los centros escolares y de su profesorado.

LA POLÍTICA NEOLIBERAL DEL GOBIERNO POPULAR

La llegada al poder del Partido Popular (PP) en 1996 trajo también una política educativa basada en la calidad, aunque con un planteamiento distinto al de los socialistas, enmarcado ahora en el discurso ideológico del neoliberalismo.

Según su programa electoral, los «ejes de la oferta educativa del Partido Popular son dos: calidad y libertad de enseñanza»⁷³. Durante el período ministerial dirigido por Esperanza Aguirre, se trató efectivamente de realizar una política de calidad de los centros enfocada desde el principio de libertad, o mejor, desde una determinada concepción de la libertad, lo que ha llevado a algún autor a definir este programa de «neoliberalismo a la española»⁷⁴. La calidad se ha pretendido medir en términos de resultados y no de procesos de aprendizaje, sin duda porque lo primero es más asequible —utilizando test de conocimientos— y porque, medidos los rendimientos escolares, se hace posible un *ranking* de centros, los padres pueden elegir entre los más competitivos y el mercado terminará eliminando los menos productivos. Pero, introducir directa o indirectamente el concepto de productividad en la escuela supone hacer de la educación un bien sometido a la ley de la oferta y la demanda, un bien sujeto a un discurso del que ha desaparecido la educación como derecho social, una política en la que la escuela deja de ser una institución específicamente educadora para, en su lugar, transmitir predominantemente contenidos cognitivos, un programa político, en fin, donde la formación de ciudadanos pasa discretamente a ser un objetivo irrelevante. El discurso neoliberal de la llamada calidad total es en realidad la

(72) Se ha querido oponer integración a diversidad, cuando ambos elementos forman parte de la enseñanza comprensiva. De hecho, la LOGSE incorpora la diversidad al currículo de los últimos años de la educación secundaria obligatoria, lo que no supone abrir vías segmentadas, separadas o distintas de cara al bachillerato, a la formación profesional superior o a la universidad. Por otra parte, la evaluación de este tramo, dispuesta por el gobierno popular al llegar al poder, dio resultados en su mayor parte favorables a la reforma, incluido el criterio del profesorado que otorgó al diseño de la educación secundaria obligatoria un valor «en líneas generales alto, si bien se emiten críticas y dudas sobre la aplicabilidad del modelo en las situaciones concretas de centro y aula». Véase INSTITUTO NACIONAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN: *Elementos para un diagnóstico del Sistema Educativo Español. Informe Global*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1998, p. 149.

(73) PARTIDO POPULAR: *Con la nueva mayoría. Programa electoral*. Madrid, 1996.

(74) A. VIÑAO FRAGO: «Neoliberalismo a la española. Límites, contradicciones y realidades», en *Cuadernos de Pedagogía*, 270 (1998).

antesala —una de ellas— en la que se prepara la transformación de una sociedad de ciudadanos en una sociedad de clientes y consumidores.

En segundo lugar, el PP no ha sido sensible a una demanda social que pide hacer de la educación un pacto de Estado. En efecto, aunque el pacto escolar del artículo 27 sigue siendo el pacto político por antonomasia, su aplicación práctica ha sido especialmente difícil a la hora de cumplir todas las exigencias derivadas de los principios de igualdad y libertad que lo inspiran. De ahí que dieciocho organizaciones sociales con responsabilidades en el mundo de la educación —asociaciones de padres y de alumnos, sindicatos y asociaciones docentes, titulares de centros privados seculares y religiosos— firmaran una «declaración conjunta» en septiembre de 1997 que puede considerarse un auténtico pacto social. Fuerzas que tradicionalmente en España han estado enfrentadas se ponían de acuerdo en puntos importantes para la educación, reclamando de los partidos políticos con representación parlamentaria que la educación fuera estimada por todos como «una cuestión de la máxima prioridad» y, en consecuencia, «objeto de una política de Estado». Para ello se solicitaba la adopción de un plan de financiación, de cinco años de duración, que colocara al gasto público en el 6% del Producto Interior Bruto (PIB). La respuesta del gobierno popular fue de resistencia, primero; de aplazamiento, después; finalmente, de rechazo expreso. No sólo no hizo suyo el pacto social, sino que una proposición de ley, instada por el PSOE, encaminada a elevar el pacto social a pacto parlamentario, fue derrotada por el voto mayoritario del PP y de los partidos nacionalistas que le apoyan.

Sin embargo, en otros ámbitos sí ha habido una política ambiciosa que merece ser resaltada. Me refiero al intento de ha-

cer del sistema educativo un elemento de vertebración y cohesión cultural de España, intento legítimo y acertado en un Estado tan descentralizado como el español. A ello iba dirigido el plan de reforma de las humanidades que, sin embargo, encalló a la primera oportunidad, no porque no se ejerciera una competencia propia del Estado, sino porque tanto sus contenidos como el procedimiento empleado encontraron la más cerrada oposición de las comunidades autónomas. En un Estado descentralizado las competencias no pueden ser consideradas como compartimentos estancos, sino que se ejercen bajo los principios de coordinación y cooperación. El intento de imponer los contenidos básicos de la educación secundaria obligatoria tropezó con la más firme hostilidad de las comunidades llamadas a desarrollarlos y aplicarlos. Más aún, se produjo una moción en el Congreso de los Diputados y por primera vez el PP sufrió una contundente derrota.

El relevo en 1999, de manos de un ministro como Mariano Rajoy, con gran experiencia en los problemas autonómicos, ha producido un traspaso de competencias, relativamente pacífico, a las últimas comunidades autónomas que aún carecían de ellas, sin que sepamos hasta el momento si el PP dispone de un diseño aplicable a un nuevo ministerio de educación inmerso en un sistema muy descentralizado. Tampoco han sido satisfactorios hasta el momento los intentos de resolver graves problemas pendientes, como la enseñanza de la religión, la selectividad o la reforma de la LRU. El rotundo triunfo del PP en las elecciones del 13 de marzo de este año 2000 abre un abanico de posibilidades al respecto. El tiempo dirá si la mayoría absoluta obtenida se administró con rigor y con prudencia a la hora de enfrentar los problemas educativos pendientes.

BALANCE

Maxwell y Spiegel, después de estudiar el período de la Restauración democrática, y a la hora de formular sus conclusiones, las abren con estas palabras: «En las dos décadas desde la muerte del Generalísimo Franco, España ha experimentado una espectacular transformación. La democracia se ha consolidado, y el país rezuma una renovada confianza en sí mismo»⁷⁵. Por supuesto, esta transformación no es sólo de los últimos decenios sino, salvando los períodos negros, es obra de todo un siglo.

Como ha señalado Juan Pablo Fusi, España era en 1995 el octavo país del mundo por su producto nacional bruto, la esperanza de vida superaba los 75 años, la población urbana representaba el 76% del total, la mitad de la población activa trabajaba prácticamente en el sector servicios, ingresaba en 1998 en la Unión Monetaria Europea, etc. Como señala este autor, «tras un siglo de historia marcado de forma indeleble por la tragedia devastadora y probablemente inútil que fue la guerra civil de 1936-1939 —a la que siguió una dictadura de cuarenta años—, con el restablecimiento y consolidación de la democracia a partir de 1975 y con la entrada en Europa en 1986, España parecía haber encontrado, finalmente, la solución»⁷⁶.

No obstante, España sigue teniendo hoy problemas importantes que resolver, retos que afrontar, cuestiones fundamentales que sustanciar: déficit importantes que cubrir si miramos a las naciones más desarrolladas de la Unión Europea, desigualdades personales y regionales no tolerables, una tasa escandalosa de desempleo junto a

un empleo excesivamente precario, degradación del medio, problemas de narcotráfico, inmigrantes procedentes de otras culturas, etc., si bien gran parte de estos problemas no difieren en el fondo de los que ocupan a los demás países europeos.

En un libro reciente, dedicado a la economía española durante este siglo, sus autores han destinado también un epílogo a hacer balance. Este balance, sin caer en el vicio tan español de la autocomplacencia pero tampoco en el del masoquismo colectivo, se salda con las siguientes palabras, algunas tomadas curiosamente del léxico regeneracionista: *escuela*, lo que significa erradicación del analfabetismo tradicional; *despensa*, es decir, bienestar material; *obra pública*, o, dicho en otros términos, infraestructuras; *industrialización*, relegando al olvido una economía condicionada por las fluctuaciones de la agricultura; *terciarización*, con actividades de servicios volcadas hacia los mercados financieros y las telecomunicaciones; *europaización*, haciendo realidad el viejo sueño de la generación del 14 y de hombres como Ortega o Azaña. En cambio, resaltan en este fin de siglo, entre otros, dos graves problemas a la hora de colocarnos al mismo nivel de los países más desarrollados de la Unión Europea, como el desempleo y el déficit tecnológico: «Mientras la tasa de desempleo en España exceda en una proporción muy sustancial de los promedios europeos y el gasto tecnológico —como si aún rigiera la maldición unamuniana del “que inventen ellos”— no alcance ni la mitad de su cifra relativa, difícilmente podrá aspirarse a una plena convergencia real»⁷⁷.

(75) K. MAXWELL; S. SPIEGEL: *The New Spain. From Isolation to Influence*. New York, Council on Foreign Relation Press, 1994, p. 92.

(76) J. PABLO FUSI: «España, el fin del siglo XX», en R. CARR (director), *Visiones de fin de siglo*. Madrid, Taurus, 1999, p. 164.

(77) J. L. GARCÍA DELGADO; J. C. JIMÉNEZ: *Un siglo de España. La economía*. Madrid, Marcial Pons, 1999, p. 203.

Grandes han sido también las transformaciones operadas en el mundo de la educación si recordamos las críticas regeneracionistas de Macías Picavea o de Morote. En 1900 el analfabetismo neto llegaba casi al 60%, mientras que al cerrar el siglo el sueño de los liberales del XIX, cifrado en la escolarización total, se ha realizado: en 1997 todos los niños y niñas, desde los 4 hasta los 14 años, estaban escolarizados y los del tramo de edad 14 a 16 alcanzaban una tasa del 96,8%. Se quejaba Macías Picavea de la escasez de institutos en su tiempo, hoy pueden contarse por millares. En los últimos años del siglo pasado, apenas había 15.000 alumnos en las universidades; hoy hay más de millón y medio.

Ciertamente, la educación tiene aún problemas importantes, pero eso no debe oscurecer el hecho del «espectacular desarrollo educativo que ha experimentado España en los últimos cuarenta años»⁷⁸. Podríamos hablar ahora de los déficit existentes en nuestros centros docentes —escaso rendimiento académico, tasas relativamente altas de repetición o de abandono, gasto público inferior a la media de los países europeos de la Unión, etc.—, pero probablemente la cuestión se pueda concretar en sólo una palabra: calidad. Ese es el reto de nuestro sistema educativo: no sólo un puesto escolar para cada alumno, sino también un puesto de calidad.

Para afrontar con garantía de éxito los retos del nuevo siglo, derivados todos ellos de la unidad europea, la globalización

económica, la revolución tecnológica y la influencia de las comunicaciones, necesitamos un sistema educativo de calidad, pero la calidad, en el estadio alcanzado hoy por la conciencia colectiva, no podemos desligarla de la doble exigencia de la libertad y de la igualdad. El reto es lograr un sistema educativo moderno, plural, homologable con los mejores de Europa y, por tanto, con calidad para todos, sin sectores de población infraeducados, marginados, segregados o excluidos.

Hay, por último, otro reto que en el caso de España adquiere singular relevancia. En enero de este año 2000 todas las comunidades autónomas han recibido los trasposos en materia de enseñanza. Sea la fórmula actual de autonomía, sea otra más avanzada de carácter federativo, el problema será conciliar la diversidad con el principio de unidad básica a que responden todos los Estados de la Unión Europea, incluidos los federales. En este sentido, la educación tiene la misión de contribuir a esa cohesión territorial. El modelo lo tenemos, por ejemplo, en Alemania o en Suiza. En esos países no hay en realidad tantos sistemas educativos como Estados o cantones federados sino un sistema educativo basado en un fuerte sustrato común. Enseñar, sin duda, los valores culturales de cada comunidad, pero también los valores comunes que nos unen desde hace varios siglos: éste es hoy, para nosotros, uno de los grandes retos de la educación.

(78) A. TIANA FERRER: «Desafíos de la educación española al finalizar el siglo XX», en *Organización y Gestión Educativa*, 5 (1999), p. 15.