



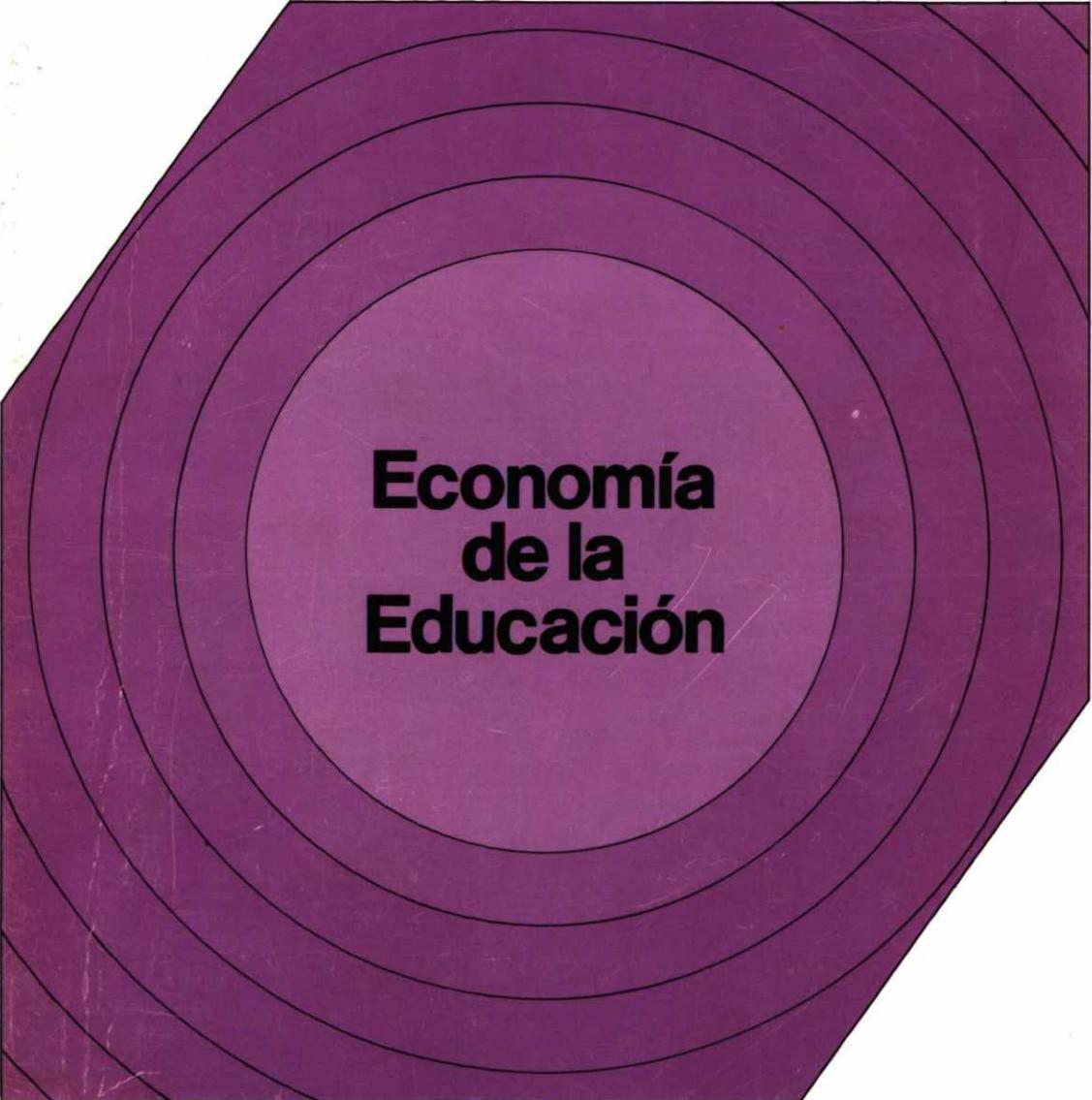
Revista de

**Educación**

Enero-Abril

1975

Nº 236-237



**Economía  
de la  
Educación**

## CONSEJO DE REDACCION

*Presidente:*

Juan Velarde Fuentes

*Asesores del Consejo  
de Redacción:*

Directores de los Institutos  
de Ciencias de la Educación

*Director:*

Julio Seage Mariño

*Jefe de Redacción:*

Consuelo de la Gándara

---

La Dirección de la Revista no se hace  
responsable de los juicios personales de  
sus colaboradores

---



Publicación de la Secretaría General  
Técnica del Ministerio de Educación  
y Ciencia. Alcalá, 34. Madrid-14 (España)

Edita: Servicio de Publicaciones del MEC  
Ciudad Universitaria, Madrid-3 (España)

Depósito legal: M 57/1958

Imprime: Boletín Oficial del Estado

Números 236-237 ☆ Enero-abril 1975

# **Sumario**

Páginas

**PRESENTACION**

**ESTUDIOS**

L. GARCIA DE DIEGO: La economía de la educación. Visión general.	5
J. VAIZEY: Problemas de la economía de la educación.	15
ANDRE SEAGE y J. C. CASTAGNOS: Los indicadores en educación.	23
JOAQUIN TENA: Las estadísticas necesarias para la planificación de la educación.	36
JULIO SEAGE y M.ª PILAR MEDELA: La planificación educativa en España.	41
SANTIAGO RIUS: Aspectos de la planificación territorial.	66
J. SOBREQUES: El problema de la delimitación de zonas homogéneas a efectos de programación educativa.	81
L. R. DURANTEZ y C. ESTRADA: Innovaciones en la administración educativa: la aplicación de técnicas de presupuestos de programas.	90
J. M.ª VILA SOLANES y JULIO VILLACORTA: Modelos de planificación universitaria.	105

**ARTICULOS CLASICOS**

Introducción.	118
G. MELCHOR DE JOVELLANOS: Ilustración y economía.	120

**DOCUMENTACION**

OCDE: Los indicadores de resultados en los sistemas de enseñanza. La igualdad de oportunidades.	124
---	-----

**ACTUALIDAD EDUCATIVA**

Información educativa: *República Federal de Alemania: Acuerdo sobre el ciclo de orientación. Búsqueda de un criterio de admisión a los estudios superiores. Dinamarca: Restric-*

ción en el acceso a los estudios superiores. *Francia*: Plan de expansión de las escuelas maternales. La preparación de la reforma Haby. La formación permanente. Repercusiones en los establecimientos escolares de la Ley sobre la mayoría de edad. *Italia*: Los Decretos Delegados. *Noruega*: Nueva ley de enseñanza secundaria. *Unesco*: Conferencia general de la organización. *Conferencia de Rectores de Universidades Europeas*: Asamblea general de la Conferencia.

137

## CRONICA LEGISLATIVA

### ESPAÑA.

149

*ITALIA*: Estatuto jurídico del personal docente, directivo y de inspección de la escuela maternal, elemental, secundaria y artística del Estado.

151

## BIBLIOGRAFIA

### Notas críticas

RAYMOND BOUDON: «L'inégalité des chances. La mobilité sociale dans les sociétés industrielles».—NOELLE BISSERET: «Les inégaux ou la sélection universitaire».—OCDE: Planification à long terme des politiques d'enseignement.—OLIVEROS F. OTERO: «La participación en los centros educativos».—EDMOND GUILLIARD: «La escuela contra la vida».—CONSEIL DE L'EUROPE: «Conference ad hoc sur l'éducation des migrants (Documentos de trabajo elaborados para la Conferencia)».—ROBERT LEFRANC: «Enseignement supérieur: utilisation des systèmes d'enseignement à distance».—SANCHEZ LOPEZ, FRANCISCO: «Situación y planificación de la enseñanza en la región oeste de España: Salamanca».—AMANDO DE MIGUEL: «Manual de estructura social de España».—MARIANO PESET y JOSE LUIS PESET: «La Universidad española».—F. RUBIO LLORENTE: «Política educativa».—JACK EMBLING: «A fresh Look at higher education European implications of the Carnegie Comission reports».—JESUS LOPEZ MEDEL: «Reforma educativa 1974. La educación como empresa social».—AMPARO MARTINEZ SANCHEZ: «Formación de actitudes y educación personalizada».

163

### Noticias de libros

GOMEZ MOLLEDA: «La escuela, problema social».—PAUL HANS PETERS: «Escuelas y centros escolares».—INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS: «Estudios sobre la burocracia española».—JENNY VALCARCEL ARCE: «Orientación profesional y promoción humana».—SNITZER, HERB: «Une pedagogie de liberté».

182

## La educación en las revistas

# Presentación

*En la década de los cincuenta se despertó en todo el mundo industrializado un gran interés por la educación. En buena medida, era consecuencia lógica del ciclo de expansión económica iniciado en aquellos años y que pronto dejó sentir sus efectos en el campo educativo. Por entonces se extendió la creencia de que el desarrollo económico depende de modo fundamental de la educación y en particular de la educación técnica. Al mismo tiempo, la elevación en el nivel de vida provocó una gran demanda en este campo. Resultado de estos hechos fue una fuerte expansión de los sistemas educativos (alumnos, profesores, instalaciones) y un crecimiento espectacular de los recursos dedicados a la educación.*

*Los economistas, al analizar los factores que inciden en el desarrollo económico, destacaron, al lado de los factores clásicos, los efectos atribuibles al factor educación. Este factor explicaría hechos tales como la rápida recuperación de la República Federal de Alemania después de la guerra o el que entre dos grupos de individuos de la misma edad y sexo, el grupo con más años de educación obtenga una retribución media superior a la del otro grupo, aunque estén empleados en la misma categoría profesional y en la misma industria.*

*Cuando Charles Benson publicó The Economics of Public Education (1961), inmediatamente seguida de la obra de John Vaizey Economics of Education (1962), la economía de la educación apenas se había constituido en disciplina autónoma. El libro de Theodore Schultz Economic Value of Education (1963) tuvo más éxito en este intento, pero el despegue real provino de la publicación de Gary Becker Human Capital (1964), un libro que ha permanecido como básico en este tema. Incluso se puede decir que la teoría del capital humano casi ha monopolizado la literatura sobre economía de la educación en el último decenio, principalmente en el mundo anglosajón, sin que, por otro lado, haya recibido un tratamiento sistemático.*

*Los esfuerzos de los economistas se orientaron hacia la medición de la influencia del factor educativo en el desarrollo económico. Nombres hoy clásicos en la Economía de la Educación como Denison, Schultz, Bowman, Eicher, Friedman, Tinbergen y otros han utilizado diferentes enfoques para cuantificar el factor residual.*

*Pero lo cierto es que se ha llegado a un cierto desencanto entre los economistas de la Educación. Los gastos de los países desarrollados en educación, por una parte, se han ido reduciendo, en buena medida, porque se ha logrado una situación aceptable en la expansión cuantitativa, y, por otra, los resultados obtenidos por los economistas de la educación no fueron muy ha-*

*lagüeños. Como señaló M. Blaug recientemente, «la economía de la educación es un tema frustrante y mi visión del valor económico de la educación lo haría más frustrante todavía....». En consecuencia, la contribución exacta de la educación al crecimiento económico seguirá eludiéndonos durante años.*

*Ahora bien: la Economía de la Educación no se agota en la medición del factor residual. A lo largo de estos años han ido apareciendo otros aspectos: la planificación de la educación, las técnicas de optimización de recursos para el logro de objetivos (modelos, PPBS...), los sistemas de indicadores para evaluar el rendimiento de los sistemas educativos o el papel de la economía en el desarrollo educativo.*

*Los últimos años han visto aparecer numerosos artículos, monografías y libros sobre economía de la educación. Los trabajos de Mark Blaug *Introduction to the Economics of Education* (1970), de Lester Thurow *Investment in Human Capital* (1970), de Martin O'Donoghue *Economic Dimensions in Education* (1971), de John Vaizey *The Political Economy of Education* (1972), de John Sheehan *The Economics of Education* (1972), de Richard Perlman *The Economics of Education* (1973), etc., son una muestra de la proliferación de este tipo de estudios.*

*Esta nueva perspectiva subraya el carácter pluridisciplinario de la Ciencia de la Educación. En efecto, no parece posible concebir la Ciencia de la Educación sin tener en cuenta las perspectivas económica, sociológica y otras, además de las perspectivas clásicas de la Pedagogía y de la Psicología. De este modo, la Educación como ciencia tiende a ser el resultado de la colaboración de especialistas procedentes de campos diversos (Pedagogía, Psicología, Economía, Sociología, Administración...).*

*De acuerdo con esta tendencia, la REVISTA DE EDUCACION dedica por vez primera un número monográfico a la Economía Educativa, al que seguirán otros sobre las diversas perspectivas de la Ciencia de la Educación (Sociología, Administración, Educación comparada, Pedagogía...).*

*Desgraciadamente, el panorama de los estudios de Economía de la Educación en nuestro país no es muy halagüeño. Probablemente los estudios (libros y revistas) dedicados a este tema no llegan a cincuenta, si bien hay que reconocer que, lógicamente, el impacto del desarrollo económico en la educación y, por tanto, los estudios de economía educativa, llegaron aquí con cierto retraso.*

*Por la novedad del tema, se ha evitado en este número de la REVISTA una excesiva especialización, prefiriendo ofrecer un amplio panorama de temas relacionados con la Economía de la Educación.*

# Estudios

## LA ECONOMIA DE LA EDUCACION. VISION GENERAL

LUIS GARCIA DE DIEGO

Asesor económico del Ministerio de Educación y Ciencia

### ORIGEN DE LA ECONOMIA DE LA EDUCACION

1. Los primeros economistas comprendieron claramente la importancia de la educación en la productividad del trabajo. Los mercantilistas analizaron la influencia de la formación de los trabajadores en la productividad total. Son numerosas las alusiones a este problema en las obras de J. Hales, G. Malyne, T. Mun, W. Petty, D. Hume, y otros numerosos economistas preclásicos. Algunos de estos economistas intentaron medir explícitamente el valor del capital humano, como, por ejemplo, W. Petty en su *Aritmética Política*. Otros escritores, como H. von Thünen (1), Irving Fisher (2), incluyen la formación humana en el concepto de capital.

Los economistas clásicos concedieron importancia primordial al factor trabajo y destacaron con toda claridad los efectos que tiene la formación del trabajador sobre su productividad, como se ve en las obras de A. Smith, T. R. Malthus, N. W. Senior, J. S. Mill, A. Marshall, etc.

La *Riqueza de las naciones* comienza precisamente destacando la importancia del factor trabajo. El primer párrafo de la introducción de esta obra comienza diciendo: «El trabajo anual de toda nación es el fondo que originalmente le proporciona todas las necesidades y comodidades de la vida que ella consume...». Y a continuación señala que la proporción entre el volumen de la producción del país y el número de consumidores, que es lo que determinará el bienestar del país, depende de diversas circunstancias, entre ellas «la habilidad, destreza y acierto con que se aplique el trabajo». Y el libro I de esta obra comienza refiriéndose también al «poder productivo del trabajo» y a la «habilidad, destreza y acierto con que se aplica...». Al estudiar las ventajas de la división del trabajo, cita entre ellas, otra vez, la mayor «destreza» del trabajador, que permite... Es evidente, pues, que A. Smith consideraba la formación del trabajador como un elemento básico del proceso productivo.

(1) H. VON THÜNEN: *Der Isolierte Staat*, 1875.

(2) IRVING FISHER: *The Nature of Capital and Income*, New York, 1906.

Según Adam Smith, uno de los componentes del capital fijo de un país lo constituyen «las capacidades adquiridas y útiles de sus habitantes». «La adquisición de estas cualidades, por medio del mantenimiento de quien las adquiera durante su educación, estudio o aprendizaje, cuesta siempre un gasto real, que es un capital fijo, realizado, como si dijéramos, en su persona. Así como estos talentos forman parte de la fortuna de esta persona, así forman también parte de la sociedad a la que pertenece. La mejora de la destreza de un trabajador puede considerarse semejante a una máquina o instrumento de negocio que facilita y abrevia el trabajo y que, aunque implica un cierto coste, lo compensa con un beneficio» (3).

J. Stuart Mill resaltaba aún más explícitamente la influencia de la formación. Al estudiar la productividad de los diferentes factores, indica que las ventajas naturales tienen relativamente poca importancia. «Ni ahora ni en edades anteriores, las naciones que poseen el mejor clima y suelo han sido las más ricas o las más poderosas.» La producción, dice, «depende más de las cualidades de los agentes humanos que de las circunstancias en que ellos trabajan» (4). «No hace falta ningún ejemplo para mostrar que la eficacia de la industria se ve promovida por la destreza manual de los que realizan procesos de mera rutina, por la inteligencia de los encargados de operaciones en las que la mente tiene una parte considerable, y por la cantidad de conocimientos relativos a los poderes de la naturaleza y las propiedades de los objetos...» «Que la productividad del trabajo de un pueblo está limitada por su conocimiento de las artes de la vida, es algo evidente» (5). Resalta, incluso, la importancia de la formación general frente a la especializada o profesional. Compara a los sajones y a los suizos con los ingleses, destacando a los primeros frente a estos últimos, «porque ellos han tenido una educación general muy cuidada, que ha ampliado sus capacidades más allá de un empleo particular y les hace adecuados para encargarse, después de una corta preparación, de cualquier empleo que se les ofrezca» (6).

En otro lugar de su obra, al estudiar los aspectos dinámicos del desarrollo, señala como característica fundamental del progreso de las naciones el crecimiento continuo del poder del hombre sobre la naturaleza, a través del conocimiento de las propiedades y leyes físicas (7).

A. Marshall diría que «el conocimiento es nuestra más poderosa máquina de producción; él nos permite doblegar la naturaleza y obligarla a satisfacer nuestras necesidades» (8). Dedica un capítulo entero de sus *Principios* a la influencia de la educación en la formación del trabajador, distinguiendo los efectos directos de los indirectos: «... una buena educación produce grandes beneficios indirectos incluso sobre el trabajador ordinario. Estimula su actividad mental, crea en él un hábito de curiosidad científica; le hace más inteligente, más dispuesto...» Y en otro lugar dice: «Ningún cambio conduciría mejor a un aumento rápido de la riqueza material como una mejora de nuestras escuelas, especialmente las de grado medio...» (9).

2. Sin embargo, el problema de la influencia de la educación en el desarrollo económico en general, no se estudia de forma explícita y sistemática

(3) *The Wealth of Nations*, J. M. Dent, Londres, vol. 1, p. 247.

(4) JOHN STUART MILL: *Principles of Political Economy*, A. M. Kelley, New York, 1961, p. 104.

(5) *Id.*, p. 107.

(6) *Id.*, p. 109.

(7) *Op. cit.*, p. 696.

(8) ALFRED MARSHALL: *Principles of Economics*, 8.ª ed. MacMillan, Londres, 1959, p. 115.

(9) *Id.*, p. 176.

hasta principios de la segunda mitad del siglo actual. En la gestación de esta nueva rama de la economía ocupan un lugar preponderante, entre otros, los nombres de T. W. Schultz, F. Edding, G. S. Becker, J. Vaizey, E. F. Denison, W. G. Bowen..., verdaderos padres de esta rama científica, aunque no deben olvidarse las obras anteriores de algunos pioneros, como M. Friedman, S. Kuznets, S. G. Strumilin, que ya en 1925 estudia la relación entre los niveles educativos de los trabajadores rusos y sus niveles de ingresos.

3. Este aparente retraso en el estudio del factor más importante del desarrollo económico se debe a varias razones. Por un lado, a la resistencia a asimilar el factor humano al capital físico. Considerar al ser humano como un bien capital, como una riqueza susceptible de aumentar por la inversión, parece convertir al hombre en algo material, en una propiedad; nos hace pensar en un régimen de esclavitud. Por otro, al hecho de que los factores «visibles» de la producción fueran las materias primas, la maquinaria y el hombre, como elementos materiales y medibles; la formación está implícita detrás del trabajo humano, de la maquinaria, es decir, aparece «incorporada» en el factor trabajo y en el factor capital. Por otra parte, la dificultad de medir y expresar cuantitativamente la formación era un obstáculo prácticamente insuperable. Los clásicos no solamente limitan los factores de producción a la tierra, el trabajo y el capital, sino que se basan en el supuesto de homogeneidad de estos factores. Además, el factor trabajo se considera, igual que el factor tierra, como un factor natural y originario, es decir, limitado a la potencialidad física, «no formada» del ser humano. Los clásicos consideran el factor trabajo como una simple actividad manual que sólo exige capacidades asequibles a toda persona. Esta idea clásica es totalmente errónea o, al menos, constituye una simplificación excesiva. El trabajo no es un factor homogéneo que pueda valorarse simplemente por el número de trabajadores, igual que no tendría significado alguno expresar el capital de un país por el número de máquinas existentes.

4. Por otro lado, hay que resaltar que los economistas clásicos estudiaron la influencia de la formación en la productividad del trabajador, pero no la influencia de la formación sobre el desarrollo económico en general. Se basaban, pues, en una visión individual o microeconómica del problema, sin entrar en el aspecto macroeconómico, que es hoy el que atrae más la atención entre los economistas. Y, sobre todo, no ahondaron nunca en la idea de que la educación pudiera utilizarse como factor básico del desarrollo económico. Posteriormente, en el siglo XIX, y principios del XX, los economistas dedicaron a la relación educación-desarrollo menos atención que los economistas clásicos.

## CONCEPTO DE LA ECONOMIA DE LA EDUCACION

1. La economía de la educación se centra sobre la relación entre el desarrollo educativo y el desarrollo económico. Esta relación es recíproca: el desarrollo educativo influye en el desarrollo económico, pero éste, a su vez, influye en aquél. Sin embargo, es la primera relación la que ha atraído más la atención de los economistas y la que constituye el tema central de esta nueva rama de la ciencia económica. El economista busca, sobre todo, cuáles son los factores que influyen en el desarrollo económico, por lo que la relación educación → desarrollo económico cae perfectamente dentro de su competencia,

pero no así la relación inversa, desarrollo económico → desarrollo educativo, aunque esta segunda no puede olvidarse, pues explica parte importante de la correlación entre ambos factores.

La economía de la educación se basa en la idea de que la educación es un factor básico del desarrollo económico y constituye una inversión que convierte al trabajador en un capital, análogo al capital físico o real. El capital humano pasa a ser el concepto central de la economía de la educación y podemos decir que del desarrollo económico. No es extraño que T. W. Schultz exclamara ante este fenómeno: «Estaba perplejo ante la omisión del capital humano en los modelos de crecimiento económico que dominaban la literatura económica» (10).

2. Los avances estadísticos y los estudios empíricos realizados en el campo del desarrollo económico a partir de la segunda guerra mundial pusieron de manifiesto que el crecimiento del producto nacional no guardaba estrecha relación con las cantidades de los factores tradicionales. Parecía evidente que el crecimiento económico no dependía sólo de los factores cuantificables de la producción, sino también de la organización social, la organización de la empresa, las características del empresario, la formación del consumidor, el nivel cultural general, etc. Además, parecía claro que había una correlación histórica entre el desarrollo científico y social del pueblo y su desarrollo económico.

Como dice Schultz, ciertos hechos paradójicos parecían apoyar la tesis de la influencia de la educación en el desarrollo económico. Las diferencias de retribuciones entre trabajadores que aparentemente no presentan diferencias en su calificación, pero que tienen distinta formación; el que los países de alta capitalización presenten una relación capital-producto menor que lo que les corresponde lógicamente; el que la renta nacional crezca a ritmo superior que el stock de capital y de recursos; el aumento constante e irreversible de los salarios reales de los trabajadores; la rápida recuperación de países que sufrieron terribles destrucciones en su capital durante la última guerra mundial, etcétera. Parte del crecimiento había que atribuirlo a algún factor «residual», formado fundamentalmente por la «formación» y la «técnica», incorporadas en los factores de la producción.

3. Los temas centrales de la economía de la educación pueden agruparse bajo tres grandes epígrafes:

- A) Influencia de la educación en el desarrollo económico.
- B) Influencia del desarrollo económico en el desarrollo educativo.
- C) La planificación de la educación con vistas al desarrollo económico.

#### **A) Influencia de la educación en el desarrollo económico**

1. El objetivo básico de la economía de la educación es demostrar la influencia de la educación en el desarrollo económico. Para ello pueden seguirse dos caminos: uno, consiste en probar empíricamente la relación entre desarrollo educativo y desarrollo económico; el otro intenta justificar «teóricamente» esta relación.

2. Los economistas de la educación siguieron primero el camino empírico. Dentro de éste, se han seguido fundamentalmente tres enfoques: a) El

(10) THEODORE W. SCHULTZ: *Investment In Human Capital*, The Free Press, New York, 1971, p. V.

de la simple correlación; b) el de los rendimientos de la educación; c) el del método residual.

*El método de la correlación* consiste en relacionar el nivel de desarrollo educativo con el nivel de desarrollo económico, medidos ambos factores por una serie de indicadores representativos (el desarrollo económico, por la renta per cápita o la renta nacional, por ejemplo; el desarrollo educativo, por el número de alumnos, o el gasto en educación). Han utilizado este enfoque muchos autores, entre ellos T. W. Schultz (11), M. J. Bowman y A. Anderson (12), Harbison y Myers (13), W. Galenson y G. Pyatt (14), etc.

*El método residual* consiste en valorar el crecimiento de la renta nacional de un país y ver en qué medida ese aumento es atribuible al incremento de los factores tradicionales cuantificables (el trabajo, el capital...). Conocido esto, se supone que el resto del aumento de la producción es atribuible a los demás factores, o «residuo» no cuantificable directamente. Este residuo está formado básicamente por la educación y otros factores con ella relacionados. Algun autor ha denominado a este método el «coeficiente de nuestra ignorancia», ya que no nos dice lo que conocemos, sino lo que «no conocemos» (15). Han seguido este método J. Tinbergen (16), Kendrick (17), Solow (18), E. F. Denison (19), etc.

El enfoque de *los rendimientos* —o de *los costes-beneficios*— se basa en la comparación de las rentas ganadas por los individuos con la enseñanza recibida, bien aplicado al nivel individual o al nacional. En el ámbito nacional destacan los estudios de J. C. Eicher (20), B. A. Weisbrod (21), E. F. Denison (22), etc. En el ámbito individual son famosos los de J. Mincer (23), Milton Friedman y Simon Kuznets (24), H. S. Houthakker (25), H. P. Miller (26), T. W. Schultz (27), Gary S. Becker (28), etc.

(11) T. W. SCHULTZ: «Education and Economic Growth», *Yearbook of the National Society for the Study of Education*, 1961.

(12) MARY JEAN BOWMAN y C. ARNOLD ANDERSON: «Concerning the role of Education in Development», C. Geertz (Ed.), *Old Societies and new States*, The Free Press, 1963.

(13) F. HARBISON y CH. A. MYERS: *Education, Manpower and Economic Growth*, McGraw Hill Co., New York, 1964.

(14) WALTER GALENSON y GRAHAM PYATT: *The quality of labour and economic development in certain countries*, Ginebra, 1964.

(15) M. ABRAMOVITZ: *American Economic Review*, septiembre 1962.

(16) JAN TINBERGEN: «On the Theory of Trend Movements», *Selected Papers*, Amsterdam, North Holland Publishing Co., 1959 (La obra original apareció en 1942).

(17) JOHN W. KENDRICK: *Productivity Trends in the United States*, Princeton University Press, 1961.

(18) R. M. SOLOW: «Technical Change and the Aggregate Production Function», *Review of Economics and Statistics*, 1957.

(19) E. F. DENISON: *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before us*, Committee for Economic Development, Nueva York, 1962.

(20) J. C. EICHER: «La rentabilidad de l'investissement humain», *Revue économique*, núm. 4, 1980, pp. 1-32.

(21) B. A. WEISBROD: *External Benefits of Public Education*, Princeton Univ. Industrial Relations, Section Research Reports, 105, 1964.

(22) *Op. cit.*

(23) J. MINCER: «Investment in Human Capital and Personal Income Distribution», *The Journal of Political Economy*, 66, agosto 1958.

(24) MILTON FRIEDMAN y S. KUZNETS: *Income from Independent Professional Practice*, NBER, Nueva York, 1945.

(25) M. S. HOUTHAKKER: «Education and Income», *Review of Economics and Statistics*, vol. 41, 1959, pp. 24-28.

(26) H. P. MILLER: «Annual and Lifetime Income in relation to education» 1929-59, *American Economic Review*, vol. 50, 1960, pp. 962-986.

(27) T. W. SCHULTZ: «Capital formation by Education», *Journal of Political Economy*, vol. 68, 1960, pp. 571-583.

(28) G. S. BECKER: «Underinvestment in college education», *American Economic Review*, vol. 50, mayo 1960, pp. 346-354.

3. Ninguno de estos enfoques «empíricos» puede llegar a resultados convincentes. Todos ellos tropiezan con graves dificultades, entre las que destacan:

a) La dificultad de medir y expresar cuantitativamente el nivel de desarrollo educativo de un país. No existe ningún indicador adecuado (número de alumnos, gastos en educación, titulación de la población...) para ello.

b) La educación no es, por otro lado, un fenómeno puramente cuantitativo. No puede medirse por el número de años estudiados ni por ningún otro indicador numérico, ya que la educación tiene aspectos cualitativos no comensurables.

c) La imposibilidad de saber qué parte del desarrollo económico es atribuible a la inversión educativa. Los efectos de la educación son lentos y difusos. La educación afecta al desarrollo económico no sólo de forma directa, a través de la mejor formación de los profesionales, sino indirectamente, al contribuir a las innovaciones técnicas, a la mejor calidad del capital físico y, sobre todo, al mejorar la organización social y política. Para algunos autores (29), los beneficios indirectos de la educación son más importantes que los beneficios directos, lo que justificaría las grandes sumas gastadas en educación en todos los países. La educación es más un bien «público» que «privado».

d) En el ámbito individual, los ingresos de un individuo no son sólo consecuencia de su educación y de sus estudios académicos, sino de sus aptitudes naturales, su *status* social, la situación monopolística o competitiva de su profesión en el mercado, etc.

e) Pero, sobre todo, la dificultad más grave con que tropieza el estudio de la influencia de la educación en el desarrollo económico y, en general, la relación desarrollo educativo-desarrollo económico, se deriva de la enorme complejidad de cada uno de estos campos, el económico y el educativo. Ambos constituyen mundos complejísimos en los que intervienen múltiples variables de muy diversa índole, imposibles de expresar o medir numéricamente.

4. El segundo camino, el de «razonar» la influencia de la educación en el desarrollo económico, ha sido mucho menos utilizado, pero es, quizás, más útil y lógico que el empírico o «experimental».

No podemos expresar en un artículo introductorio las principales razones que pueden alegarse para demostrar la influencia de la educación en el desarrollo económico. Solamente queremos recordar que para ello habría que tener en cuenta que el desarrollo económico es función de una serie heterogénea de factores, principalmente: a) los recursos naturales; b) el factor trabajo; c) el equipo o capital real; d) la técnica; e) la organización y dirección empresarial; f) la organización social. Habría que estudiar el papel y grado de importancia de cada uno de estos factores en el desarrollo económico y la medida en la que, a su vez, cada uno de ellos se ve influido por el factor educación.

5. Otro enfoque «teórico» para demostrar la correlación entre desarrollo educativo y desarrollo económico es acudir a la experiencia histórica. Parece indudable que los países más avanzados en el campo económico son también los más desarrollados en los campos científico y técnico. Esto podría enunciarse también de forma negativa: los países más desarrollados en el campo

(29) J. VAIZEY: *The Economics of Education*, Londres, 1962.

económico no son los mejor dotados en bienes naturales. Hay países inmensamente ricos y de bajo nivel de vida, y países pobres en bienes naturales que han alcanzado un alto nivel de desarrollo económico.

A pesar de recientes acontecimientos que han vuelto a colocar en primer plano a las materias primas, sigue pareciendo evidente que éstas son un factor necesario, pero no suficiente para el desarrollo económico, que los países más desarrollados no son los más ricos en materias primas, sino los más avanzados en el campo de la ciencia y de la técnica y en la organización social.

6. La imposibilidad práctica de demostrar, al menos hasta ahora, la relación entre desarrollo educativo y desarrollo económico ha conducido en los últimos años a una reacción que tiende a poner en duda la validez de las conclusiones optimistas de los primeros estudios sobre el tema (las famosas correlaciones de Denison, Harbison y Myers, etc.) y postulan conclusiones contrarias, devaluando la economía de la educación. Esta reacción procede tanto del propio campo económico como de campos extraños a éste.

Algunos economistas de la educación critican la exagerada importancia concedida al capital humano en los años 50, intentando volver a la tesis marshalliana, que admitía que los seres humanos eran capital en teoría, pero que no era posible ni lógico considerarlos como capital en la práctica. Piensan estos autores, por ejemplo, H. G. Johnson (30), que quizás convendría replantear la importancia otorgada a la inversión en capital físico, ya que algunas estimaciones realizadas en determinados países parecen indicar que, al menos en ciertos casos, la proporción de recursos dedicada a la formación de capital humano ha sido demasiado alta. Otros autores, como H. G. Shaffer (31), se oponen claramente a la consideración práctica del hombre como capital humano. Este autor basa su oposición a la aplicación de este concepto en tres razones: que la inversión en el hombre es esencialmente distinta de la inversión en el capital no humano; que no es posible conocer el rendimiento concreto de una inversión en el hombre; y que, aun cuando fuera posible conocer ese rendimiento, no es conveniente utilizarlo a efectos prácticos.

Por otro lado, diversos estudios modernos como el «Informe Plowden», el «Coleman», las obras de A. P. Jensen, C. Jenks, D. Riesman, y otros autores resaltan la importancia de los factores biológicos y sociales en la educación del individuo, relegando a un segundo término el papel de la escuela y de la educación académica. Si son los factores hereditarios y los ambientales (la familia, las amistades, la empresa...) los que influyen principalmente en la realización intelectual y en la formación del individuo, queda devaluada la enseñanza académica y, con ello, la importancia de ésta en el desarrollo económico, y, por tanto, se pone en peligro la validez de la propia economía de la educación.

7. Esta reacción carece de justificación. En primer lugar, el que no pueda demostrarse matemáticamente una determinada relación o un determinado hecho no implica que éste no exista. Nadie puede dudar de la importancia que ha tenido la imprenta, o el descubrimiento de América, o el ferrocarril, o el avión, en el desarrollo de la humanidad; y, sin embargo, nadie ha logrado demostrar matemáticamente la importancia de tales hechos. Las razones teóricas prueban sobradamente la importancia de la educación, aunque no lo hagan

(30) H. G. JOHNSON: «Towards a generalized capital accumulation approach to economic development», *Residual factors and economic Growth*, París, OCDE, 1964.

(31) H. G. SHAFFER: «Investment in human capital: comment», *American Economic Review*, vol. 52, 1961, núm. 4, pp. 1026-1035.

de forma matemática. Como hemos dicho en otros trabajos sobre el tema (32), la correlación entre desarrollo educativo y desarrollo económico parece evidente, aunque no pueda probarse matemáticamente.

En segundo lugar, todas las tesis genéticas o ambientalistas extremas carecen de pruebas sólidas. No se conoce aún apenas la influencia exacta de los factores biológicos, sociales, económicos, etc., sobre la formación y actuación del individuo, pero sí se sabe que todos ellos afectan de alguna forma a esa actuación, y que ésta depende en grado importante de la educación recibida. Y parece evidente que, sean cualesquiera los determinantes de la educación, ésta es factor básico del desarrollo económico colectivo.

### **B) Influencia del desarrollo económico en el desarrollo educativo**

Como hemos dicho, la economía de la educación se centra fundamentalmente en el tema de la influencia de la educación en el desarrollo económico, relegando a un lugar secundario el estudio de la relación inversa, desarrollo económico → desarrollo educativo. Esta postura olvida un aspecto importante de la relación educación-economía y dificulta extraordinariamente el análisis de la relación primera, al desvirtuar y exagerar el papel de la educación en el desarrollo económico. La relación desarrollo económico-desarrollo educativo es recíproca; ambos factores se influyen mutuamente y ambas influencias son importantes.

Al estudiar, por ejemplo, el desarrollo educativo de un país, se acude ordinariamente a la comparación con otros países, analizando los gastos en educación o las tasas de escolarización en los países más avanzados. Al obrar así se olvida que en esos países el desarrollo educativo se ha visto impulsado por el desarrollo económico, y que parte de ese desarrollo educativo no se ha limitado a satisfacer las necesidades más apremiantes, sino que ha atendido a la elevación de la calidad de la educación. El país pobre no puede tener una educación de una calidad análoga a la del país rico, por lo que tales comparaciones no son totalmente válidas.

Al analizar la relación desarrollo económico-desarrollo educativo, hay que tener en cuenta que este segundo es consecuencia y efecto en parte del desarrollo económico, y no sólo su causa, por lo que no es lícito suponer que el desarrollo económico de los países más avanzados se deba sólo al desarrollo educativo.

### **C) La planificación de la educación con vistas al desarrollo económico**

1. El convencimiento de que la educación y la formación humana es el factor básico del desarrollo económico convierte a la educación en sector prioritario de los planes de desarrollo económico y en instrumento fundamental de la política económica en general. Hay que planificar el desarrollo educativo, a fin de lograr los objetivos del desarrollo económico. (No es que la educación tenga sólo una finalidad económica, sino que a los economistas nos corresponde sólo el estudio del aspecto económico.)

El desarrollo de la educación debe adaptarse a los siguientes factores: *a)* las necesidades futuras de profesionales; *b)* el crecimiento demográfico, social,

(32) *Vid.*, por ejemplo, *Revista de Educación* números 205 y 217.

cultural y económico del país; *c*) las posibilidades de aumento de la capacidad del sistema educativo; *d*) las exigencias de formación de los diversos titulados. Según que se apoye en unos u otros de esos factores, tenemos cuatro criterios de planificación educativa: *a*) Criterio basado en la demanda económica; *b*) criterio basado en la demanda social; *c*) criterio técnico; *d*) criterio «académico».

Por tanto, la planificación de la educación con vistas al desarrollo económico debe tener en cuenta una serie compleja de factores, de tipo externo al sistema educativo unos, y de tipo interno otros. Por un lado, los factores externos de la demanda social y de la demanda económica; por otro, los factores internos de la capacidad y organización del sistema educativo y de las exigencias de formación del alumnado. Una vez determinado el *input* o materia prima que debe entrar en el sistema educativo, de acuerdo con el número de alumnos que deseen estudiar, habrá que estimar el *output* que debería salir del sistema en función de las necesidades económicas del país. Pero tanto la entrada de alumnos en el sistema como la salida de titulados, es función de la capacidad de producción del sistema y del nivel de calidad que queramos dar al producto obtenido. El planificador de la educación deberá conjugar estos cuatro factores, es decir, el número de alumnos que desean estudiar, el número de los que deberían estudiar y el de los que pueden estudiar.

*a)* El volumen del sistema educativo, al menos en sus niveles superiores (en los inferiores es sólo función de la población, ya que es principio universalmente aceptado la escolarización total de la población infantil), debe ser función, en primer lugar, de las necesidades de profesionales del país, siendo éstas función, a su vez, del nivel de desarrollo económico. El desarrollo y estructura del sistema educativo debe adaptarse a la llamada demanda económica.

Este enfoque tropieza con dificultades casi insuperables. Es casi prácticamente imposible prever la demanda futura de profesionales en las distintas ramas y sectores. Para que la planificación educativa sea operativa es necesario conocer la evolución económica de los próximos quince o veinte años. En ese plazo es difícil prever el crecimiento del producto nacional bruto; y más aún, prever su distribución por sectores y ramas económicas, la formación que debería tener cada nivel profesional, la evolución técnica y la productividad por trabajador, etc.

Por otro lado, no basta con prever la demanda económica futura, es decir, la mano de obra que absorberá el mercado, sino que hay que conocer también las necesidades profesionales futuras, o sea, la mano de obra que «debería» existir en el futuro para lograr el crecimiento económico adecuado. La planificación no tiende sólo a conocer el futuro, sino que quiere también influir en el futuro. Ello la diferencia de la simple previsión. Todo ello complica aún más el ya difícil problema de la demanda económica.

*b)* El planificador de la educación debe tener en cuenta también, y sobre todo, la llamada demanda social, es decir, el número de alumnos que desean recibir educación, función, a su vez, del desarrollo económico y cultural del país y del volumen de población.

Hasta ahora la planificación de la educación se ha basado fundamentalmente en el criterio de la demanda social y debe seguir siendo así. En primer lugar, por las graves dificultades con que tropieza la estimación de la demanda económica. En segundo lugar, por la necesidad de atender al principio de igual-

dad de oportunidades y terminar con el sistema tradicional de enseñanza reservado a una minoría privilegiada.

La planificación de la educación de acuerdo con la demanda social es relativamente sencilla. Basta estimar el crecimiento demográfico futuro, la distribución de la población por edades y la distribución previsible del alumnado entre los diversos niveles educativos.

c) Pero la educación tiene por finalidad la adquisición de unos conocimientos, hábitos y técnicas, y deben exigirse unos niveles mínimos de formación. Por otro lado, mientras la enseñanza lleve a la concesión de unos títulos de aptitud, implica un proceso valorativo y selectivo. El número de alumnos es, así, función también de los niveles de exigencia y rigor académicos establecidos. De poco sirve estimar las necesidades de profesionales si no se determina previamente la formación que deben tener esos profesionales.

d) Por último, la producción del sistema educativo es función de la capacidad de este sistema, que, a su vez, depende de los recursos humanos y económicos del país. La capacidad del sistema educativo depende del volumen de factores humanos y materiales disponibles y de la organización interior del sistema. La organización abarcará a todos los elementos que intervienen en la industria educativa: el alumno, o materia prima básica; el profesor, o «mano de obra»; el equipo y capital; los centros docentes, o empresas productivas; las técnicas pedagógicas y la administración de esta empresa. Cada uno de estos elementos implica una serie diversa de cuestiones de índole docente, económica, etc.

2. Todo ello determina la secuencia general de la planificación de la educación. La demanda social nos dice el número de niños que deben entrar en el sistema educativo. La demanda económica nos señalará el número de titulados que debería salir del sistema en sus diversos niveles. Con estos datos podrá estimarse la capacidad global que debe tener el sistema educativo, es decir, el número total de alumnos que deberá acoger, el número de profesores necesarios, etc. Conocida la capacidad del sistema, habrá que estudiar la organización de éste, a fin de obtener el máximo rendimiento de los medios disponibles y hacer máxima la productividad del sistema.

## PROBLEMAS DE LA ECONOMIA DE LA EDUCACION

JOHN VAIZEY

Profesor de la Universidad de Brunel (Gran Bretaña)

Ante todo quiero dejar constancia aquí del placer que siento por haber recibido el encargo de escribir este artículo. Si no me equivoco, ya han pasado diez años desde que visité España por primera vez, y desde entonces se han producido muchos cambios. Este artículo está dedicado a esos cambios y a su significado de cara a la próxima década.

Tal vez porque España ha tenido que sufrir considerablemente los *booms* y retrocesos permanentes que han afectado a Europa, me parece que no es completamente inapropiado elegir como tema «el final del *boom* de la enseñanza». Pido disculpas por adelantado a quienes sostienen que, dado que la educación es una cuestión demasiado seria, hay que hablar de ella en un solemne tono filosófico, prescindiendo de palabras un tanto vulgares, como *boom*. Empero, lo que escribo sobre el tema es, en mi opinión, tremendamente serio: lo que aquí planteo me preocupa grandemente y quiero tratarlo con toda la imparcialidad de que soy capaz.

Hace unos veinte años, cuando empecé a escribir y a hablar en público sobre los problemas más profundos de la política educativa, se podía decir que, en opinión de la mayoría, la principal reforma legal necesaria en Inglaterra, en lo concerniente a la enseñanza, ya se había llevado a cabo con la aprobación de la ley de 1944, y que ésta ya estaba prácticamente hecha realidad. Parecía que lo único que quedaba por hacer entonces era seguir construyendo unos cuantos edificios para sustituir a otras tantas escuelas anticuadas todavía en uso, y ello principalmente como resultado de la decisión de la ley de dividir la educación elemental en dos partes, primaria y secundaria. Más allá de esto no se tuvieron en cuenta las grandes necesidades de cara al futuro: de profesores, de finanzas o de reformas. El sistema tripartito fue ampliamente aceptado. Y creo que ésta fue la situación en la mayor parte de Europa, con la excepción quizás de Suecia, *mutatis mutandis*.

Hay que recordar también que el sistema europeo de enseñanza superior se había empequeñecido a principios de la década de los cincuenta, cuando los ex combatientes terminaron su educación y se colocaron. Las universidades y los otros centros de enseñanza superior volvieron de nuevo a la condición de «normalidad» de 1938.

El resultado fue que la opinión general consideraba que la enseñanza tenía un nivel muy elevado. La década de los años treinta había sido una época de cambios. Los años comprendidos entre 1944 y 1951 constituyan un período de reforma. Había llegado la estabilidad.

A mediados de los años cincuenta, esta situación sufrió un cambio dramático, en parte porque muchas personas empezaron a hacer notar que aquella reforma, lejos de haber terminado, estaba en sus inicios, y en parte también porque importantes fuerzas sociales presionaban en el sentido de una revaluación de la posición de la enseñanza. Los reformadores trabajaban silenciosamente en las escuelas primarias. Los que se oponían a la selección en las escuelas preuniversitarias (*academic schools*) tomaban fuerzas. Sobre todo

sociólogos, como Mrs. Floud y el Dr. Halsey demostraron que el *11 plus* perjudicaba especialmente a los niños procedentes de la clase trabajadora, no en el sentido de que ignorara a los niños inteligentes, sino porque de forma más sutilmente discriminatoria les daba una subrepresentación como grupo.

Para nuestro propósito, las principales fuerzas sociales podemos encuadrarlas en dos grandes tendencias. En primer lugar, había la creciente comprensión de que el futuro económico de un país dependía en gran medida de que se dispusiera de un gran número de personas educadas y especializadas, y que, en comparación con otras potencias industriales, Europa carecía de esa clase de gente. Esto movió a muchos países europeos a hacer un gran esfuerzo para aumentar el dinero gastado en enseñanza técnica. Por otra parte, con el aumento de la prosperidad y tal vez debido a los efectos iniciales de la reforma de posguerra, en un número de familias cada vez mayor se creía que sus hijos deberían seguir estudiando después de rebasar la edad mínima obligatoria. Y en un número cada vez mayor de familias se empezó a pensar que posiblemente las condiciones educativas podían ser mejores de lo que eran. De manera que aparecieron dos fuerzas que pugnaban en pro de la reforma: la primera, surgida del deseo de aumentar el número de personas especializadas y educadas en nuestra sociedad; y la segunda, como consecuencia de la presión de una gran cantidad de gente en favor de un mejoramiento de las condiciones de la enseñanza.

En Gran Bretaña los resultados de este cambio de opinión, que al principio fue gradual y aceptado sólo a regañadientes por los políticos, la prensa y los funcionarios del servicio civil, fueron que la enseñanza se convirtió rápidamente en el tema principal de las discusiones públicas y que el Ministerio de Educación, hasta entonces relativamente poco influyente políticamente y que recibía una pequeña parte de los gastos nacionales, se convirtió lentamente en un cargo político importantísimo, con un presupuesto muy elevado.

No será difícil comprender para los españoles que un punto extremadamente importante del debate fue la posición de un país en las clasificaciones de las ligas internacionales. Hay pocas dudas de que Gran Bretaña, a mediados de los años cincuenta, iba detrás de Estados Unidos, Canadá, Suecia, Francia y Bélgica; y que ahora no está atrasada con relación a Europa. Pero el problema no es cuál era (o es hoy) nuestra posición, sino que unas fuerzas parecidas actuaban en todos los países desarrollados, incluida España. El *boom* de la educación fue internacional. Formaba parte del gran *boom* económico secular que comenzó con el Plan Marshall, en 1948, y terminó con Vietnam y la devaluación británica de 1967. (Más adelante examinaré más detalladamente esa relación.) Por el momento, sólo quiero destacar algunos hechos esenciales de los años del *boom*. Escogeré como más adecuados los años de 1953 a 1973.

Desde mediados de la década de 1950 hasta mediados de los años setenta, el índice de crecimiento del sistema europeo de educación fue impresionante, rebasando incluso aquel período de notable expansión que duró desde principios de 1870 a mediados de 1890, cuando se implantó la enseñanza universal y obligatoria y se emprendió un vasto programa de edificación y de preparación de profesores. En los veinte años que yo llamo del *boom*, la mayor parte de la población escolar y universitaria europea se alojó en edificios nuevos y transformados. Tal vez esta afirmación parezca sorprendente a aquellos que se quejan justificadamente de sus condiciones de trabajo —yo mismo he pasado nueve años en lugares provisionales, entre ellos, dos en un cine aban-

donado—, pero un examen de los hechos demostrará que el programa de construcciones en Gran Bretaña, por ejemplo, alcanzó, durante esos años, un total de 7.000 millones de libras, ateniéndonos a los precios de 1973, lo que representó una provisión de tres millones de puestos en las escuelas primarias, tres millones en las secundarias y medio millón en las universidades y otros centros de enseñanza superior. Al mismo tiempo, el número de profesores aumentó notablemente. Desde 1954 en adelante, a pesar de las alarmas que surgían con regularidad sobre la posibilidad de un exceso de profesores, hubo una escasez crónica, combatida por las masivas ampliaciones periódicas que se llevaban a cabo en el sistema de preparación del profesorado. Sin embargo, hemos llegado ya a la situación de que se ha terminado la escasez de profesores, y se avecina la probabilidad de que haya más de éstos que puestos de trabajos disponibles. Para dar alguna idea de las magnitudes: en 1954 había unos 280.000 profesores; en 1965, unos 410.000; en 1974, alrededor de 470.000. En los veinte años transcurridos entre 1954 y 1974, el número de niños pasó de siete millones y medio a once millones.

Este masivo incremento de los desembolsos con fines educativos ha convertido a la enseñanza en uno de los campos fundamentales de la actividad pública y en una de las fuentes más importantes del empleo. Hoy en día, alrededor de un millón de personas están empleadas de modo permanente o temporal en la enseñanza, lo cual es una cantidad sustancialmente mayor que en la mayoría de las otras ocupaciones. Los gastos se han elevado en términos monetarios de 400 millones de libras a cerca de 4.000 millones; en términos reales, desde 300 millones de libras en precios de 1948, a alrededor de 1.500 millones en precios de ese mismo año; como porcentaje del PNB, desde el 3,5 por 100 al 6 por 100 en 1974.

Mencione todos estos datos para demostrar que se tuvieron en cuenta las peticiones de ampliación, aunque no se les hizo caso a tiempo ni en el grado suficiente. Yo soy el primero en afirmar que hay todavía muchos niños en escuelas que necesitan un reacondicionamiento y existen zonas con grandes dificultades en lo concerniente a la provisión de profesores. Pero, en términos amplios, esas zonas con deficiencia de profesores no son las de más graves dificultades sociales —el orgullo cívico o local me hace recordar que el Londres metropolitano tiene una de las proporciones estudiantes-profesorado mejores que hay en el país—, aunque es cierto que los problemas de edificación tienden a concentrarse en las zonas del casco urbano.

Fue aquél, pues, un período de reconstrucción y cambio. Y no sólo numéricamente. Fue un período de cambio en el estilo y el contenido de la enseñanza, en los planes de estudio, en los métodos y —me atrevo a decir— de grandes mejoras en los niveles de educación, según algunos criterios. Me parece difícil documentar los cambios más sutiles en un artículo como éste, pero podemos dar algunas indicaciones cualitativas. En primer lugar me voy a referir a la enseñanza superior, porque ésta ha concentrado los ataques del estilo: «más significa peor» —cuya mayor contribución práctica ha sido añadir otro, aunque todavía sin acreditación, Colegio Universitario (University College) a nuestro sistema de enseñanza superior, supuestamente ampliado en exceso.

\* \* \*

Ahora llego a la segunda parte de mi artículo. Terminó ya el *boom* tanto en Europa como en otras partes. ¿Por qué? ¿Por qué la expansión de la ense-

ñanza superior está a punto de detenerse y, en los Estados Unidos, el número de matriculaciones de hecho ha disminuido? ¿Por qué se habla ahora de reducciones en lugar de planes de crecimiento? La razón primordial y más obvia, aunque a menudo se la ignore, es que la tendencia disminuye. Si la proporción del producto nacional bruto dedicada a la enseñanza se doblara cada diez años, en el año 2000 gastaríamos el 100 por 100 de él. Y la mayoría de las reformas cuantitativas han terminado en Europa. La edad en que se puede abandonar legalmente la escuela son los diecisésis años, y pocos hay que quieren verla aumentada. La proporción alumnos-profesor debe ser favorable, ¿pero hasta qué punto? Si la proporción bajara un 20 por 100 disfrutaríamos de unas condiciones óptimas. E incluso este cambio aumentaría los gastos sólo en un 10 por 100. El programa de construcción ha descendido prácticamente hasta su nivel normal. Existen muchos problemas y muchas necesidades incumplidas en la enseñanza. Pero no hay grandes objetivos cuantitativos que no puedan cubrirse. Esto puede aplicarse a Europa y América del Norte, aunque no a los países del mundo en vías de desarrollo.

Ahora nos enfrentamos con un triple problema. Los impuestos han aumentado enormemente aunque, de modo paradójico, no perciben más de la renta personal que hace veinte años—. En Gran Bretaña lo que más ha aumentado han sido los gastos de las administraciones locales, que han rebasado el 10 por 100 del producto nacional bruto, pero ahora esto hay que reducirlo. Y en tercer lugar, las presiones sobre el gasto público procedentes de áreas distintas a la enseñanza —especialmente la vivienda y el servicio social— son mucho más fuertes desde hace algunos años. Y como remate nos encontramos con el hecho de que la reorganización de las administraciones locales ha erosionado las posiciones ocupadas por los comités de educación y sus funcionarios. Casi todo se tambalea. Pero no es ésta la explicación fundamental del cambio de ambiente. Si se me permite citarme de nuevo —volviéndome verdaderamente wilsoniano—, escribí en 1964 (*Education in the Modern World*, publicado en 1967): «En los próximos años es probable que sea cada vez más difícil conseguir dinero para la enseñanza, tanto porque uno supone que existen límites al índice de crecimiento del sector público en su conjunto como porque las presiones en favor de la expansión de otros servicios públicos son, sin duda, enormes.»

La causa, pues, es económica, pero no solamente en el sentido de que los fondos se hayan agotado. Si a la enseñanza se la considerara todavía una necesidad por encima de cualquier otra, se encontrarían los fondos.

¿Por qué ya no se la considera como la necesidad por excelencia? Bueno, otra explicación es también económica, pero en un sentido distinto de la palabra. Es que se vendió demasiado la enseñanza como un medio para lograr el crecimiento económico. Pienso —si se me permite decirlo— que resistí casi siempre la tentación, indicando a mis colegas que si se argumentaba en favor de la enseñanza en base a que estimulaba el crecimiento económico, pero los resultados demostraban lo contrario, tendrían que oponerse a ella. Y, como sucedió, la teoría económica menos acertada —el supuesto análisis del índice de rendimiento— mostróse atractivo durante un corto período de tiempo e hizo tanto daño como aquella otra invención procedente de las ciencias sociales —el test IQ—, tan sugestiva para los administradores en los años de 1940 y 1950. Es un hecho que la inversión de dinero en la enseñanza no ha ofrecido compensaciones en el sentido de que haya producido un au-

mento en las rentas reales ni un mayor crecimiento económico. Se adoptó el análisis del índice de rendimiento porque los administradores creyeron que justamente probaba esos puntos. No fue así. Y, lejos de tener un ininterrumpido período de crecimiento, tuvimos un grave retroceso en casi todo el mundo. El fracaso de la política económica se debe en parte al proceso de desilusión con respecto a la enseñanza —sobre todo ahora, que es evidente que existe un enorme exceso de ingenieros y físicos y que los laboratorios de las universidades y politécnicos están poco aprovechados—. El retirarse de la ciencia es una de las características de nuestra época.

Y a todo esto debemos añadir otro problema muy serio. El informe sobre los logros en educación, que es el más prestigioso de los estudios, ha mostrado lo compleja que es la relación entre educación y movilidad social, y entre movilidad social e igualdad. No creo que nadie que, como Tawney, lo tomara en serio, creyera que la relación fuera sencilla, ni que la educación supusiera más que un elemento entre muchos en la lucha contra la injusticia. Pero sé que se piensa que la educación es una causa importante y directa de la desigualdad. La evidencia y las teorías montadas en torno a ella muestran ahora una mayor complejidad, e incluso parecen indicar que el papel de la enseñanza es a largo plazo y su acción indirecta, en lo tocante a la mitigación de la desigualdad. Es posible que no sea suficiente declarar que la educación es más una consecuencia que una causa del cambio social —por supuesto, me refiero a grupos, no a individuos—, pero a la vez es también igualmente erróneo decir que los datos actuales conceden a la enseñanza un papel primordial en la promoción del cambio social.

Como he dicho en otro lugar y repito aquí, esto es desolador. Hace desconfiar a uno de los argumentos más importantes que se plantean en apoyo de la enseñanza. Pone en cuestión la necesidad de gastar dinero en gran escala y también las políticas particulares, como la *school bussing* en los Estados Unidos y la *comprehensive school* en Europa —en cuanto que se basan en la movilidad social y en la igualdad, que en realidad no son sinónimos y, posiblemente, incluso se oponen entre sí.

Sospecho que este sentimiento que los datos sugieren confirma lo que mucha gente ve con sus ojos y es una de las principales causas del cambio en las prioridades, por parte de los reformadores igualitarios, en favor de la vivienda y del medio ambiente, y sobre todo de las cuestiones de renta y distribución de la riqueza.

Hay desilusión tanto en la derecha como en la izquierda. El movimiento hacia la desescolarización es una reacción profunda, no sólo provocada por el fracaso del sistema de educación y otros agentes sociales en vencer el malestar urbano, sino también por un sistema que es considerado como auto-perpetuador, que sigue las leyes del movimiento, que no tienen justificación más que como sostenedor de ese sistema. Yo no soy un desescolarizador y rechazo al principal sabio del movimiento como un reaccionario nihilista. Pero lo que quiero hacer resaltar es que este movimiento no tendría el apoyo que tiene si algo no anduviera muy mal. Y una gran parte de los que ahora lo apoyan son personas que tuvieron a su cargo las reformas radicales de las décadas de 1950 y 1960. Por lo cual, lo considero profundamente significativo. Y el movimiento es más poderoso en América y Alemania que aquí, lo que indica que aquí crecerá en fuerza en vez de disminuir, porque es una

de esas mareas de opinión internacionales que inevitablemente nos alcanzará, aunque más tarde que en otros lugares.

Y también nos encontramos con la desilusión de la derecha. La teoría de la conspiración elaborada por muchos que atribuyen nuestros males a la abolición de la palmeta, la ampliación del límite de la edad legal para abandonar la escuela, la mezcla de edades e inteligencias en la escuela primaria, la integración de niveles en la secundaria.

Los datos sugieren que, aunque no ha llegado el milenio, tampoco estamos ante un sistema de educación que se ha ido a habitar las ciudades de la llanura. La mayor parte de los jóvenes no dejan los estudios en cuanto pueden ni son gamberros. Sin embargo, la otra cara del argumento tiene sus méritos. Por supuesto que es absurdo culpar a la educación progresista de nuestros males sociales. La palmeta no ha sido abolida. Tan sólo alrededor de una séptima parte de nuestros niños asisten a escuelas primarias progresistas, y posiblemente esas escuelas están situadas en zonas donde hay pocos problemas sociales. Las cárceles no rebosan de rufianes procedentes de las *comprehensives schools*, tan sólo ahora hay en ellas una mayoría de adolescentes. Muchas de nuestras universidades ofrecen cursos que son profundamente vocacionales, y nuestros estudiantes no tienen dificultades en encontrar un puesto, excepto en los años de desempleo masivo. Y así sucesivamente. Podemos demostrar que los detalles son erróneos. Pero, por otro lado, la próspera sociedad igualitaria que la reforma pensaba edificar ha sido realizada sólo parcialmente. Como he sugerido ya, ello se debe en gran medida a que las relaciones entre la enseñanza y el resto de la sociedad son complejas y a largo plazo.

\* \* \*

Pero —y ésta es la tercera parte de mi discurso— siempre ha existido un gran problema con respecto al intento de estructurar el futuro a largo plazo de la enseñanza. El *Libro Blanco* se publicó hace solamente dos años y sigue siendo considerado como las Sagradas Escrituras por estimables funcionarios civiles, que nos aplastan con sus inspirados párrafos sobre la educación superior. Pero para el resto de nosotros el libro nos parece anticuado ya. Para citarme de nuevo —y por última vez—, escribí en 1965:

«Supongamos que en 1940 alguien hubiera tenido la intención de hacer un proyecto para 1965. ¿Cuántas de las circunstancias que han determinado el camino del progreso de la enseñanza podían preverse razonablemente? Esta es una pregunta negativa. Tal vez hemos sobreestimado los problemas a largo plazo de la enseñanza y, en consecuencia, ignorado los planteados a muy corto término, que representan la situación en la cual se toman las decisiones. Todas las decisiones gubernamentales —las decisiones reales— son a corto plazo. Por otra parte (y aquí vemos la otra cara del argumento) no hay duda alguna que todas las opciones en la enseñanza que llevan a cabo los políticos y los funcionarios civiles están predeterminadas para ellos por las condiciones de existencia de recursos educativos y es extremadamente difícil modificar estos recursos a corto plazo.

Debido a ello, la función más importante para planificar y pronosticar a largo término es la de predeterminar y reducir el área de opción de los po-

líticos y hacerla lo más cuantitativa que sea posible. Por ahí está el peligro verdadero. Esa clase de proyectos que se redactan pensando que son completamente asépticos y libres de juicios de valor, están quizás llenos de juicios implícitos, que serán visibles para las generaciones venideras (aunque no lo sean ahora). Se requiere un grado de conocimiento y sutileza para esos proyectos a largo término que todavía son difíciles de encontrar» (*Education in the Modern World*, p. 234).

Sin embargo, me parece a mí más serio que los argumentos de los «desescolarizadores» a la izquierda y de los «reescolarizadores» a la derecha expresen de algún modo un profundo problema que empieza a ser visible sobre todo en una serie de situaciones especialmente difíciles en la educación. Hermann Wold, el gran estadístico sueco, ha comentado con frecuencia que si nosotros tuviéramos que escribir una ecuación que expresara nuestro conocimiento del proceso pedagógico, sería un signo de interrogación seguido de una flecha dirigida hacia otro signo de interrogación ( $\text{?} \rightarrow \text{?}$ ). Es decir, que todo lo que sabemos es que algunas personas intentan enseñar algo a otras y lo logran con frecuencia, pero cómo lo hacen continúa siendo un misterio.

Me parece que en los años venideros tendremos que volver a examinar no sólo nuestras instituciones de enseñanza para comprobar si funcionan más eficazmente, sino también el contenido y la naturaleza de la propia enseñanza y del proceso de aprender.

Pero, aparte de esto, seguramente es necesario que empleemos el período de crisis económica en mejorar nuestra enseñanza y en procurar hacer frente a los problemas más importantes que se dan dentro de las escuelas, los colegios universitarios y las universidades. Es hora de olvidarnos de los temas muertos. La *comprehensive school* es, por ejemplo, un hecho. Aceptémosla como tal. Aunque todos aquí sepamos, como en otras partes del mundo, que la escuela unificada no ha empezado a lograr los objetivos hacia los cuales apuntaba. Hay pocos datos que confirmen que hasta ahora haya conseguido mucho en lo referente a reducir el grado de discriminación racial o sexual; tampoco hay datos que demuestren que haya acelerado de modo considerable la movilidad social. Ha demostrado en cierta manera que ha podido elevar los logros escolares de sus alumnos. Pero las esperanzas fundamentales puestas en ella no se han cumplido. Podríamos decir lo mismo en cuanto a la revolución realizada en la escuela primaria. Todos sabemos, supongo, que una escuela primaria de calidad es, sin comparación, la mejor institución educativa en el país hoy. Pero también sabemos que la mayoría de escuelas primarias se quedan en el nivel mediano, unas veces por encima de él, otras por debajo, pero no son excepcionales. No creo que sea necesario averiguar si las normas y técnicas vigentes en las mejores son aplicables a las escuelas de tipo medio o no. Es ésta una parte del informe Plowden que francamente no encontré muy convincente.

Podemos decir lo mismo de la enseñanza superior. No existe duda alguna de que la mayor parte de los ataques contra la universidad por parte de personas que deberían saber de lo que hablan, no tienen razón. Nuestros cursos para la licenciatura me parecen mejor concebidos para lograr una formación académica e intelectual que los de muchos otros países, y dan un gran número de profesionales excelentemente preparados, sin los cuales la nación no podría vivir. Sin embargo, nos enfrentamos con el reto de la educación

continua para lo que queda de siglo, lo cual va a poner en cuestión casi todas las técnicas hoy utilizadas en la enseñanza superior, desde la licenciatura hasta el lectorado y la tutoría.

¿Qué quiere decir, en las escuelas, intentar mejorar la calidad de los profesores? ¿Significa más cursillos? ¿Más dedicación? ¿O un nuevo contexto para la enseñanza que incluya un sistema de enseñanza secundaria revisado? Espero que no se reduzcan las oportunidades de las mujeres casadas que vuelven a la enseñanza, ni el empleo de los profesores eventuales. Ambas cosas significan, por un lado, unas oportunidades que son importantes para las mujeres, y, por otro, una experiencia que es válida para las escuelas.

Por esta razón considero el final del *boom* de la enseñanza como una perspectiva un tanto triste, no sólo porque el imperio en perpetua expansión empieza a decaer, sino porque, en último término, no podremos hacer más que aprovechar lo que ya tenemos, en vez de hacer planes pensando en lo que nos va a venir. Ya ha pasado la hora en que el prestigio de una universidad se medía por el valor de sus contratos de investigación; a partir de ahora lo que la gente valorará es la calidad de la enseñanza y de la investigación. Y es ésta una perspectiva que me agrada, porque no dudo que un número sorprendentemente grande de nosotros pasaremos la prueba.

## LOS INDICADORES EN EDUCACION

### A. PAGE

Profesor de la Universidad de Grenoble (Francia)

### J. C. CASTAGNOS

Investigador en el Instituto de Administración de Empresas de Grenoble (Francia)

En su más amplio significado, el concepto de indicador comprende toda información cuantificada susceptible de aclarar el conocimiento de un fenómeno complejo en su estado actual o en su evolución. El empleo de indicadores en el campo educativo se explica en primer lugar por el papel que, a raíz de la Segunda Guerra Mundial, ha venido siendo reconocido progresivamente a la educación en el desarrollo económico.

Existe, por consiguiente, una preocupación por identificar la importancia cuantitativa de los fenómenos educativos, con la ayuda, por ejemplo, de la tasa de escolarización por grupos de edad. A medida que se asigna a la educación un papel estratégico en materia económica y social, se siente la necesidad de definir mejor el lugar que a ésta le corresponde en la distribución de los recursos nacionales. Es por ello por lo que se recurre a otros indicadores susceptibles de aclarar este problema, como, por ejemplo, la participación de los gastos educativos en el producto nacional bruto o en el presupuesto del Estado. En fin, si se quiere aceptar esta esquemática visión evolutiva, una tercera fase, iniciada al correr los años sesenta, está caracterizada por una actitud mucho más crítica, en relación con los esfuerzos realizados en materia educativa. El propio éxito de las actividades comenzadas en favor del desarrollo de la educación, el crecimiento de los efectivos escolares a todos los niveles, ha llevado a numerosos países a plantearse cuáles son los límites económicos y financieros que conviene asignar a esta política. Poco a poco, ha aparecido una nueva preocupación: analizar la contrapartida de los recursos dedicados a la educación y la legitimidad de su utilización. La naturaleza de los indicadores utilizados, y sobre todo el espíritu que ha motivado su utilización, se han visto modificados. De ser únicamente los medios de identificación del estado de un fenómeno, los indicadores educativos se han convertido además en medios susceptibles de ayudar a la toma de decisiones. La preocupación por la información está al servicio de la preocupación por la eficacia.

Esta rápida visión, cuyo propósito es dar una primera idea de los principales motivos que han llevado a la adopción de indicadores educativos, conduce lógicamente a interrogarse sobre los problemas que plantea la elección de indicadores. Como no resulta posible —en el marco de estas notas— proponer una tipología exhaustiva de los indicadores educativos, nos limitaremos en una segunda fase a presentar los más importantes, distinguiendo según se refieran a los problemas del propio sistema educativo o a los de las relaciones de este sistema con su medio ambiente.

## I. PROBLEMATICA GENERAL DE LA ELECCION DE LOS INDICADORES EDUCATIVOS

Informar para permitir decidir mejor, informar sobre cada una de las partes de forma que se puedan establecer conclusiones sobre el todo, son dos temas que se relacionan con los indicadores educativos. De ellos se deriva un tercero, el de la referencia directa o indirecta a una norma, con la cual se comparará el estado del fenómeno, de tal manera que el o los indicadores adoptados permitan apreciarlo. Ahora bien, quien dice norma, está hablando casi necesariamente de objetivos, sobre todo si existe una tendencia favorable a determinado punto de vista. La elección de indicadores educativos implica, por consiguiente, dos tipos de problemas generales. El primero se refiere a la definición de los objetivos; el segundo, a la adecuación a éstos de los indicadores elegidos.

### A. Sistema educativo y objetivos

Es normal que un sistema educativo tenga asignadas tres grandes finalidades. Finalidad cultural: salvaguardar y transmitir la herencia cultural propia de una sociedad.

Finalidad social: favorecer la integración social del individuo en una comunidad, cuyas características se pretende, o bien conservar, o bien modificar.

Por último, la finalidad económica: adaptar la formación, es decir, la cualificación del individuo a las necesidades de la economía.

Estas tres finalidades coexisten, pero su importancia relativa varía según el tiempo y el lugar. De hecho, la distinción es más fácilmente justificable en el plano conceptual que en el de la práctica social. Esto puede quizás ser debido al hecho de que a la finalidad cultural tradicional se hayan añadido progresivamente las otras dos. Como R. Aron ha señalado, «todo sucede como si las sociedades modernas conocieran peor que las tradicionales cuáles son sus objetivos o sus ideales, cuando debieran conocerlos mejor, ya que se esfuerzan en organizar un sistema que anteriormente funcionaba por sí mismo, sometido tanto a las presiones de toda la sociedad y de determinados grupos de socialización como a imperativos propios (1). Estas finalidades generales, cuyo orden de prioridad no goza de *consensus social* explícito y cuya cuantificación no está asegurada necesariamente, se concretizan en objetivos que la política educativa se propone alcanzar. No es, por consiguiente, de extrañar que estos objetivos se basen en puntos de vista establecidos *a priori* cuyo nivel de generalidad permite interpretaciones contradictorias. Sólo la elección de un conjunto de indicadores complementarios puede limitar esta indeterminación, obligando al tiempo a explicitar mejor los objetivos. Por ejemplo, un objetivo cuantitativo aparentemente sencillo, como lo es el crecimiento de la tasa de escolarización para un grupo de edad dado, puede participar tanto de la finalidad social como de la económica. Si se pretende especificar mejor el objetivo y valorar las medidas adoptadas para alcanzarlo, conviene recurrir a otros indicadores. Así, existen indicadores que explican el crecimiento de la tasa de escolarización según el origen socio-profesional de los padres, si es que predomina la finalidad social; según la orientación por tipos de estudios en

(1) *Les aspects qualitatifs de la planification de l'éducation*, Institut International de Planification de l'Education, París, 1970, p. 146.

relación con las profesiones a las que éstos permiten acceder, si la finalidad económica prevalece.

Ciertamente, el tema no permite conclusiones tajantes. Algunos autores han llegado incluso a proponer un nivel suplementario de análisis.

Ante la dificultad de definir los objetivos proponen «intentar apreciar su coherencia frente a otros objetivos, especialmente los de orden económico y social» (2). Tendremos que buscar, por consiguiente, indicadores que permitan no sólo evaluar los resultados en relación con unos objetivos determinados, sino también evaluar los propios objetivos. De éstos se derivan una serie de indicadores coherentes económicamente (asignación de recursos, costes, adaptación entre flujos de salida del sistema y necesidades de mano de obra...), y socialmente (desigualdades, movilidad, urbanización...), junto con otros más difícilmente cuantificables, relativos a la pedagogía, la cultura, la democracia, etcétera.

Se entiende entonces por qué resulta delicado definir indicadores que no se encuentren en relación continua con las finalidades generales de la educación. Igual sucederá cuando las finalidades se encarnen en objetivos más concretos, siempre que éstos permanezcan en un cierto nivel de generalidad.

La observación sigue siendo válida cuando uno se sitúa en una perspectiva decisional. Prueba de ello, a nivel de la identificación de los objetivos generales, lo constituye el fracaso de las tentativas de evaluación de las finalidades educativas realizadas con espíritu de *management public* durante la implantación de un sistema PPBS (Planning, Programming Budgeting System) o RCB (Rationalisation des choix budgétaires) (3).

En realidad, la identificación de objetivos relativamente precisos y el recurso a indicadores apropiados debe tener en cuenta dos condiciones:

- No basta con un único indicador, por muy adaptado que pueda parecer, sino que es necesario recurrir a un conjunto de indicadores complementarios unos de otros, en relación con el objetivo perseguido.
- El nivel de decisión retroalimenta los objetivos y los indicadores. Si se recuerda que lo que es fin a un determinado nivel se convierte a nivel superior en medio, se puede afirmar que la identificación de los objetivos se hace más precisa y concreta a medida que se desciende en la jerarquía decisional y que los indicadores a los que se puede recurrir se vuelven más adecuados.

De todas formas, siempre subsiste un riesgo: la posible ausencia de correspondencia entre propósitos declarados y propósitos realmente asignados al sistema educativo. Si existe inadecuación, cualquier procedimiento de búsqueda de indicadores en educación, carece de sentido.

Suponiendo lejano este riesgo, el problema fundamental se encuentra en la elaboración de una serie de indicadores que muestren realmente de qué manera el sistema educativo funciona o influye en la sociedad en sus diferentes aspectos. Esta es una de las condiciones para poder hablar de política educativa.

(2) POIGNANT, R.; HALLAK, J., y PROUST, J.: «Critères possibles d'évaluations des politiques d'éducation», en *L'évaluation des systèmes éducatifs*, Institut International de Planification de l'Education, París, 1972, p. 30.

(3) «La voluntad de integrar en un nuevo *management* del Estado más o menos explícito los tres tipos de operaciones contenidas en las siglas RCB, todavía no ha superado la prueba de los hechos ni tampoco la más terrible de las mentalidades», BRAVO, J.: «L'expérience française des budgets de programmes», *Revue Economique*, 1973, núm. 1, p. 1.

## B. Política educativa y adecuación de los indicadores

Un indicador —ya se ha señalado en la introducción— es el resultado, generalmente cuantificado, de una observación sugerente de la importancia o de las características de la evolución de un fenómeno a menudo complejo. Por consiguiente, sólo constituye una representación imperfecta del fenómeno. Para que pueda desarrollar correctamente su función, es necesario que posea un conjunto de propiedades, especialmente ser, al tiempo, sensible, fiel, objetivo y representativo. La sensibilidad hace referencia al valor instrumental del indicador. Se mide de acuerdo con su aptitud para representar en proporciones idénticas las variaciones reales del fenómeno de que se trate. El concepto de fiel está unido al nivel de confianza que se puede conceder a las fuentes de información estadística. Puede relacionarse con el de objetividad, que depende de la fiabilidad de la metodología elegida. Esta es la razón por la que los órganos de decisión deben siempre conocer la fuente de información y la metodología seguida.

En lo que se refiere a la representatividad del indicador (propiedad que influye directamente sobre la sensibilidad), se identifica con la capacidad de comprensión de lo que implica un campo de objetivos. Conviene asegurarse de que el indicador elegido es efectivamente significativo respecto a los problemas que nos preocupan. Si nos preguntamos cuál es la contribución de la enseñanza a la regresión de la mortalidad, las estadísticas relativas a la sanidad constituyen un indicador más adecuado que la evolución del número de médicos por habitante. En efecto, el aumento de éstos no significa obligatoriamente un mejor estado sanitario. El carácter engañoso de algunos indicadores puede aparecer más claramente si se observan las tasas de abandono durante los estudios. Es en estas cuestiones donde habitualmente aparecen los instrumentos de medida de la eficacia del funcionamiento de un sistema educativo.

Esta tasa puede obtenerse (salvo en el caso del último año de un ciclo de estudios determinado) a través de la relación entre el número de alumnos de un curso dado que no volverán a matricularse al año siguiente y los efectivos globales en el año anterior. Dicho de otra manera, la tasa de abandono es igual al complemento a 1 de las tasas de promoción y repetición.

Tal indicador debe ser utilizado con precaución. Es preciso evitar la tentación de atribuir tácitamente al sistema educativo una única vocación: la de llevar el máximo de alumnos al último año de formación. Nada permite afirmar que los alumnos que abandonan antes del final del ciclo constituyan «subproductos» cuya formación vaya a ser automáticamente un despilfarro económico (con la reserva de que el abandono no sea el comienzo de un proceso ulterior de desalfabetización). «El indicador tasa de abandono» debe, por consiguiente, ser interpretado a la luz de los objetivos que presiden implícitamente la creación de un ciclo de estudios. Estos subrayan el principio según el cual la posesión de una formación esté subordinada al estudio de un conjunto de conocimientos predeterminados.

La adquisición de este conjunto necesita una dimensión temporal de duración variable, pero que sobrepasa el marco de un año escolar.

El empleo de la tasa de abandono implica igualmente otra advertencia según las condiciones de acceso al ciclo de estudios en cuestión. Si existe una selección rigurosa para la admisión, la tasa de abandono puede resultar mínima y el indicador poco significativo. Por consiguiente, la atención debería concen-

trarse en los criterios y procedimientos de selección. Si no existe selección para la admisión, la tasa de abandono no constituye un indicador infalible de la eficacia del sistema. Es preciso completarlo con elementos referentes a las condiciones de control de las aptitudes y conocimientos.

Observemos, por último, que este indicador amplifica las causas de abandono imputables al sistema escolar al registrar indistintamente el juego de los factores internos y externos. En efecto, no toma en cuenta las salidas causadas por los movimientos migratorios o por motivaciones de orden económico, social o simplemente individual. La tasa de abandono puede, por consiguiente, ser interpretada, según la situación, como un indicador de eficacia, o, por el contrario, de flexibilidad del sistema de formación. Este factor de incertidumbre sobre la significación real de un instrumento de medida sólo puede superarse multiplicando el número de indicadores destinados a evaluar un mismo hecho. Por último, debe subrayarse que, aunque reúna todas las propiedades antes señaladas, un indicador sólo posee un valor relativo, incluso subjetivo. Supongamos, por ejemplo, que se trata de juzgar las calificaciones otorgadas a un grupo de alumnos con ocasión de una serie de *tests* normalizados. Toda valoración supone que previamente han sido resueltos problemas típicos, tales como las notas medias mínimas aceptables, la amplitud de margen tolerable, etc.

Tales son algunos de los principales elementos de la problemática general de la elección de indicadores en educación. La conclusión a que se llega es que los indicadores constituyen instrumentos útiles para la información y la decisión, si bien su empleo exige de una cierta prudencia. Con ciertas reservas, podríamos preguntarnos si no se podría diseñar una nomenclatura de indicadores en educación o establecer una tipología. Dos métodos son posibles. El primero está conectado con la implantación de un sistema PPBS o RCB... Este implica la definición de indicadores de medios destinados a identificar los recursos disponibles (profesores, material, etc.), de indicadores de resultados que caractericen, de un lado, las salidas del sistema, y de otro, la eficacia de un programa en relación con los objetivos fijados, y, por último, indicadores de gestión que verifiquen el grado de realización de un programa en términos físicos y financieros. Este método, fundamentado en una óptica de toma de decisiones, es superado por otro, más ambicioso y comprensivo. Este segundo método permite diseñar las líneas generales de una tipología distinguiendo entre los indicadores basados en elementos internos del sistema educativo y aquéllos pertenecientes al medio ambiente en que éste se desenvuelve.

## II. INDICADORES DE LA EFICACIA INTERNA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Responden a la siguiente preocupación. Si se considera el sistema educativo (o cualquier subsistema, como, por ejemplo, la enseñanza primaria), como una «caja negra» capaz de localizar y medir las entradas y las salidas, podríamos preguntarnos cuál es la eficacia de los procesos que caracterizan el funcionamiento de esta caja. Esta eficacia puede ser interpretada tanto en términos de «calidad» de la formación como en términos de costes.

#### A. Indicadores del resultado pedagógico (productividad física)

El sistema educativo se compara con frecuencia con un sistema de producción. Esta analogía tiene sus limitaciones. Entre ellas, dos deben ser tenidas en cuenta principalmente. De un lado, el alumno constituye, al mismo tiempo, una entrada (materia prima o producto semielaborado) y una salida (producto final del sistema o subsistema analizado); de otro, la identificación del producto final sólo resulta sencilla en teoría. De una forma general, la mayoría de los sistemas, implícitamente, presuponen que el alumno sólo alcanza la fase de producto final cuando ha recorrido diferentes etapas caracterizadas por un conjunto específico de conocimientos (y eventualmente de aptitudes y actitudes) definidos según un programa preestablecido. Se presupone igualmente que en esta fase los productos finales son de calidad homogénea. Esto permite, por ejemplo, a R. Carr-Hill y O. Magnussen afirmar que «en el proceso de enseñanza el *output* puede ser pequeño, incluso nulo (...), mientras que esto es imposible en el caso de un proceso de producción industrial (4). Todo ello conduce a la constatación de que la propia naturaleza del proceso de transformación que lleva consigo un programa de formación (por ejemplo, un ciclo de estudios determinado), es un problema en sí mismo. Esta es mucho más difícil de definir por medio de indicadores sencillos y admitidos normalmente que la naturaleza de un proceso de transformación industrial.

Estas dificultades explican por qué nos ocupamos de los indicadores sencillos, como los de abandonos y repeticiones, aunque resulten algo arbitrarios, con objeto de apreciar la eficacia de funcionamiento de un ciclo de estudios.

La apreciación del rendimiento o de la productividad física del sistema se realiza de acuerdo con una norma. La tasa de rendimiento del sistema es igual a 1 cuando la totalidad de los alumnos que han comenzado el ciclo al mismo tiempo lo concluyen con éxito al término de los años previstos en el programa (5). Esta formulación resulta significativa cuando está referida a un sistema basado en el principio de «unidades de valor» o de «créditos». La consideración de las pérdidas escolares lleva a calcular tasas de rendimiento que expresan la relación entre la cantidad de «factores» (número de años-alumnos) «normalmente» necesaria para producir el número de titulados (producto final) efectivamente obtenidos y la que de hecho ha resultado necesaria.

El recurso a este indicador clásico plantea problemas de información estadística. Generalmente se recurre a hipótesis simplificadoras sobre la circulación de los flujos de alumnos. Estas conducen a una reconstrucción del flujo de alumnos según un modelo estándar más o menos complejo (6).

Otro indicador de rendimiento se obtiene calculando la duración media efectiva de los estudios, comparada con la duración teórica. En un ciclo de estudios dado, la duración media efectiva puede apreciarse, bien al finalizar el último curso (suma de los años comprendidos entre el primer y el último curso), bien en cada año de estudio. En este último caso, el indicador permite apreciar a lo largo del proceso de formación (año tras año) la incidencia de una ampliación o reducción de los programas de estudio, la variación del nú-

(4) *Les Indicateurs de résultat des systèmes d'enseignement*, OCDE, París, 1973, p. 35.

(5) Curiosamente pocos sistemas educativos admiten una tasa de rendimiento superior a 1, la cual implicaría que algunos alumnos, los más brillantes, «habrán de quemar etapas», sin que existan, por otra parte, abandonos o repeticiones.

(6) Véase particularmente UNESCO: *Réunion d'experts sur l'efficacité interne des systèmes scolaires. Résumé des conclusions*, París, marzo 1972.

mero de profesores, la introducción de innovaciones pedagógicas, etc. Por otra parte, este indicador elimina el efecto producido por los abandonos, fenómeno distinto al de las repeticiones.

Aun suponiendo que tales indicadores permiten formular un juicio sobre la eficacia interna del sistema, el problema sigue siendo difícil de resolver. En efecto, si por razones de eficacia se pretende tomar medidas de control, conviene explicar previamente algunos hechos conocidos. En este sentido, un estudio comparativo de la OCDE (7) ha buscado entre las variables tradicionales comúnmente admitidas por los educadores aquéllas que se relacionan con los rendimientos escolares. Según este estudio, la relación entre las condiciones de admisión y los rendimientos internos no es constante. Así, por ejemplo, se ha constatado que los países que aplican una selección relativamente severa a la entrada (como Grecia) obtienen resultados parecidos a aquellos cuyas condiciones de admisión son particularmente liberales (como Italia o Francia). Esta analogía se explicaría debido a procesos de selección durante los estudios, que en algunos casos son mucho más determinantes, desde el punto de vista del rendimiento, que los procedimientos de admisión. De la misma forma este estudio rechaza los argumentos tendentes a relacionar las variaciones en la tasa de éxito con el número de profesores. Es por ello por lo que la mejora de rendimientos en algunos países desde 1960 a 1967 ha sido paralela tanto a una mejora en el número de profesores (menor número de alumnos por profesor: Austria y Francia) como a un empeoramiento (más alumnos por profesor: Bélgica, Italia). Estas conclusiones deben, no obstante, ser atenuadas. En primer lugar, los factores susceptibles de influir sobre la eficacia del sistema son estudiados aisladamente. Sería más exacto situar la relación causal en una función compuesta englobando varias variables, particularmente las condiciones de acceso, el número de profesores, las instalaciones escolares, etcétera. Puede igualmente observarse que las variables se definen a un nivel demasiado global para resultar significativas. Reducir, por ejemplo, las relaciones pedagógicas a un simple número de profesores equivale a caracterizar el flujo y reflujo del mar por la espuma de las olas. En realidad, sería preciso disponer de una serie de indicadores relativos no sólo a la *ratio* profesor/alumno, sino también al número de horas de contacto en relación con las horas de trabajo del alumno, al grado de cualificación del profesorado, a su sentido de la enseñanza. En lo referente a este último factor, un estudio de K. Arrow (8) llega a la conclusión de que las dificultades de comunicación entre profesor y alumno son la causa de las principales diferencias en la eficacia de distintos establecimientos escolares. No obstante, trabajos cada vez más numerosos coinciden en afirmar que la eficacia interna de un sistema de enseñanza está condicionada esencialmente por variables exógenas. Según un estudio de T. Husen (9) sobre doce países a nivel de último curso de enseñanza secundaria, los cóeficientes de correlación entre los resultados escolares y el origen socioeconómico del alumno resultan más elevados que los que relacionan estos resultados con los criterios de eficacia comúnmente admitidos como significativos (grado de cualificación del profesorado, número de horas de clase, etc.). Otro autor J. S. Coleman (10) llega a conclusiones aná-

(7) OCDE: «Développement de l'enseignement supérieur de 1950 a 1967», *Rapport analytique*, París, 1971.

(8) K. ARROW: «Papers and proceedings», en *American Economic Review*, mayo 1970.

(9) T. HUSEN: *International study of achievement in mathematics. A comparison of twelve countries*, John WILEY and Sons, New York, 1967.

(10) J. S. COLEMAN: *Equality of educational opportunity*, United States Office of Education, 1966.

logas. Dicho de otra manera, es más fácil prever el rendimiento de una rama de formación con la ayuda de algunos índices de desarrollo socioeconómico que a partir de indicadores escolares, aparentemente más directos.

## B. Indicadores de coste (valoración de la productividad)

Supongamos de nuevo que los productos finales del sistema educativo son identificables y de calidad homogénea. Medir la eficacia interna equivale a calcular la cantidad de factores necesarios (*inputs*) para obtener un producto final dado (*output*). Siempre que estos factores sean susceptibles de ser evaluados monetariamente, se puede disponer de indicadores de valoración de la productividad. Estos, evidentemente, serán sensibles no sólo a las variaciones en la cantidad de factores utilizados, sino también a la variación de sus costes, a no ser que se trate de precios constantes.

En el campo de los costes en educación existe un número importante de indicadores clásicos, basados normalmente en el análisis económico de costes industriales (costes de funcionamiento o de inversión, fijos o variables, medios o marginales, directos o indirectos, globales o unitarios, etc.). La elección del indicador apropiado debe realizarse en función del problema estudiado. La experiencia demuestra que el cálculo de costes unitarios es generalmente el que mejor se adapta.

El cálculo de los costes educativos conlleva delicados problemas, tanto en lo referente a la metodología a seguir como a la recogida de la información. El valor instrumental de los indicadores obtenidos puede —según el tipo de costes de que se trate— analizarse desde tres puntos de vista.

En primer lugar, los costes pueden constituir un instrumento de formulación de un juicio *a posteriori* sobre el funcionamiento del sistema educativo. A falta de poder establecer comparaciones entre los costes —considerados como precio de fabricación— y el precio de venta, se puede intentar compararlos con normas deducidas de la experiencia. Aquí es donde encuentran su mejor justificación los estudios de costes a nivel nacional, particularmente los referidos a los costes por alumno y año. La norma puede ser el coste teóricamente necesario (en ausencia de pérdidas), para terminar de impartir una formación dada. Este coste se obtiene sumando el coste por alumno y año del primero al último curso. La norma puede representarse igualmente por el coste registrado en un año dado; la evolución constatada en relación con un término de referencia debe servir de base para encontrar la justificación tanto de los incrementos como de las disminuciones de los costes. Si se recurre a realizar los cálculos a precios constantes (lo que implica el problema de disponer de índices de precios adaptados a la estructura de los bienes y servicios consumidos por las actividades de formación), es posible disponer de un indicador de valor más significativo. La norma puede, por último, aunque las series cronológicas nacionales sean demasiado cortas, derivarse de comparaciones internacionales. Para ello es preciso tomar muchas precauciones, a fin de comparar únicamente lo que es comparable: comparación de los contenidos de diferentes tipos de gastos, características del funcionamiento de los sistemas analizados (duración de los estudios, relación profesor/alumno, nivel de cualificación de los profesores, ventajas sociales de los alumnos, etc.), tipo de cambio de las monedas nacionales cuando la comparación se realiza en valores absolutos, si bien los tipos de cambio

oficiales resultan a menudo inadecuados, al no ser objeto de intercambios internacionales la mayor parte de los bienes y servicios que forman el coste de la enseñanza.

Los costes pueden constituir igualmente un instrumento de previsión. Previsión de los gastos de funcionamiento del sistema en función de las previsiones de efectivos. Previsión de los gastos de inversión en base al coste medio de los diferentes inmovilizados necesarios para la creación de un puesto escolar. Esta previsión puede introducir un elemento normativo que, para un tipo de formación y exigencias pedagógicas dadas, permite establecer el tipo de centro para el que los costes resultan más bajos. Por regla general, los costes unitarios constituyen indicadores básicos en la planificación de la educación.

Por último, los costes pueden constituir un elemento de gestión. Constituyen instrumentos de ayuda a la toma de decisiones en el plano nacional cuando se trata de costes de oportunidad. Constituyen instrumentos de gestión, cuando el órgano decisor puede controlar los elementos componentes del coste. Resulta, por tanto, que los costes basados en una contabilidad analítica pueden constituir excelentes indicadores en la gestión de los centros de enseñanza, sobre todo cuando las previsiones permiten un análisis de las desviaciones entre lo previsto y lo realizado.

En resumen, los costes, al permitir estudiar bajo diferentes ángulos el consumo de los diferentes factores relacionados con el funcionamiento del sistema educativo aportan una nueva visión de algunas de las condiciones de dicho funcionamiento. Por el contrario, no ofrecen ninguna solución en lo referente al impacto del sistema educativo sobre el medio socioeconómico. Para ello se necesitan otro tipo de indicadores.

### III. INDICADORES DE LA ADECUACION DEL SISTEMA EDUCATIVO A LOS SISTEMAS EXTERNOS

A partir de ahora, no nos preocuparemos del funcionamiento de la «caja negra» que es el sistema educativo: centraremos el interés en las salidas del sistema. La sociedad, al asignar a este último una parte de sus recursos, le señala de manera más o menos explícita objetivos que constituyen medios para alcanzar sus propias finalidades. ¿Están los productos del sistema educativo en función de lo que espera la sociedad? ¿Cuál es su grado de adecuación en relación con las necesidades de ésta? Dejando aparte el componente cultural, difícil de apreciar en términos cuantitativos, estas esperanzas y necesidades se pueden circunscribir a dos campos: el económico y el social, estableciendo dos grupos de indicadores.

#### A. Indicadores del grado de adecuación económica

Los más conocidos provienen de una amplia literatura económica dedicada al análisis de la educación como inversión y a su papel en el desarrollo económico (11). La adecuación de los *output* del sistema educativo a las espe-

(11) Para una presentación crítica de los principales métodos, así como de una amplia aplicación internacional, véase G. PSACHAROPOULOS, *Returns to education*, Elsevier, Amsterdam, 1973.

Véase también J. C. EICHER: «L'éducation comme investissement: la fin des illusions?», *Revue d'Economie Politique*, 1973, pp. 5-30.

ranzas y necesidades de la economía se examina a partir de diferentes indicadores:

— El más utilizado es la tasa de rendimiento interno de los gastos educativos. Esta no es otra cosa que la tasa de interés que equipara el valor actual de los costes educativos con los beneficios derivados de éstos (eficacia marginal del capital). Se representan fundamentalmente a través de los ingresos suplementarios asociados a una mayor educación. Este tipo de hipótesis, así como las dificultades estadísticas y metodológicas que plantean, salen del ámbito de estas notas. Recordaremos únicamente, entre otras clasificaciones, la que se ocupa de la tasa de rendimiento, según que se trate de una tasa privada o social. En el primer caso se comparan los costes sufragados por el individuo con los beneficios obtenidos por éste. En el segundo caso—y para limitarnos a lo que es susceptible de valoración monetaria—se añade a estos costes los recursos que la sociedad dedica a la educación aparte de lo sufragado por el individuo, y a los beneficios, los impuestos pagados.

Generalmente es preferible utilizar la fórmula de la tasa de rendimiento interno antes que la del beneficio neto actualizado. Esta última plantea el problema de elegir una tasa de actualización que, normalmente, debe ser definida en el marco de los trabajos de planificación económica.

— Otro tipo de indicador es el formado por la fracción del crecimiento económico global durante un determinado período de tiempo imputable a la educación. Esta fracción se calcula normalmente a partir de una función de producción del tipo COBB-DOUGLAS y de una serie de hipótesis de distribución entre diversos factores específicos (entre ellos la educación) de la parte del crecimiento del *output* global, no explicable por el crecimiento de los *inputs* convencionales (cantidad de trabajo y de capital) (12). El valor instrumental de este tipo de indicador resulta extremadamente débil por diversos motivos; unos se derivan del carácter controvertido de las hipótesis que implica este tipo de análisis; otros del hecho de que la parte del crecimiento imputable a la educación debe calcularse en base a un período lo suficientemente amplio.

— La misma observación puede hacerse con respecto a la serie de indicadores que F. Harbison y C. A. Meyers (13) han definido y calculado con propósito de establecer comparaciones internacionales.

Se trata—partiendo de la hipótesis implícita de que la educación desarrolla un papel positivo en el crecimiento económico—de «clasificar» un cierto número de países en función de una serie de fenómenos medibles y relacionados con la educación. Así, por ejemplo, el número de profesores, ingenieros, científicos, médicos y dentistas por cada diez mil habitantes, la tasa de escolaridad en los distintos niveles de formación, el porcentaje de estudiantes en las enseñanzas de carácter fundamentalmente técnico, etc.

(12) Véase especialmente E. DENISON, en *Le facteur résiduel et le progrès économique*, OCDE, París, 1964.

(13) *La formation, clé du développement*, Les Editions Ouvrières, París, 1967.

Estos diferentes indicadores, utilizados aisladamente o de manera global, pueden determinar el nivel en que un país o grupo de países se encuentran con referencia a un modelo de desarrollo inspirado en la evolución de los países industrializados. Por el contrario, no ofrece ninguna orientación sobre las decisiones más convenientes para el desarrollo económico (¿se precisan más médicos o más ingenieros?).

- *A priori* se podría esperar obtener una mejor respuesta a esta pregunta a partir de una última serie de indicadores. Estos pueden obtenerse relacionando las previsiones de los flujos de salida del sistema educativo, para los diferentes niveles y tipos de formación, con las previsiones de necesidades de mano de obra. El déficit o excedente de personas que constituyan las previsiones de salida del sistema educativo relacionados con las necesidades de la sociedad en una fecha futura dada constituirían estos indicadores. Este método, lógico y atractivo en sus orígenes, dio lugar a numerosos estudios y aplicaciones. Cada día resulta, no obstante, menos satisfactorio, dada la calidad de sus indicadores. De un lado, las previsiones de necesidades de mano de obra resultan muy inciertas cuando el horizonte fijado es lo suficientemente lejano como para poder actuar con provecho sobre el sistema de formación. Del otro, no existe una clara correspondencia entre formación y profesión (excepto en algunos casos concretos, como en medicina y, en menor medida, en ingeniería). Como G. Psacharopoulos ha señalado (ob. cit., p. 17), «existe un alto grado de sustitución entre los diferentes tipos de trabajo cualificado desde el punto de vista de la producción. Ello sugiere que la futura expansión del sistema educativo debería basarse más en el cálculo de costes y beneficios que en las necesidades de mano de obra».

¿Significa esto que la tasa de rendimiento interno de los gastos en educación constituyen el indicador ideal? La literatura sobre este tema tiende a poner de relieve el papel de la tasa de rendimiento interno como indicador de la distribución de los recursos a nivel nacional. En donde la tasa de rendimiento sea más elevada es donde las inversiones deberán ser superiores. La comparación es válida tanto si se refiere a las tasas de rendimiento entre diferentes niveles educativos como a la educación en relación con otras inversiones materiales.

No obstante, se puede poner en duda el valor instrumental del indicador. En primer lugar, por la propia tasa a calcular. Esta puede variar considerablemente según el tipo de estudio, lo que no debe dejarse de tomar en consideración, aunque parte de las diferencias puedan explicarse debido a que ni las hipótesis ni las muestras estudiadas se correspondan exactamente. Puede igualmente subrayarse que, según un reciente estudio comparativo, «el 53 por 100 del coste total de la enseñanza superior en los países ricos se compone de ganancias dejadas de obtener (...), mientras que la cifra correspondiente a los países pobres es del 34 por 100» (G. Psacharopoulos, ob. cit., p. 14, y cap. 8). Ahora bien, el cálculo de las ganancias dejadas de obtener es uno de los aspectos más inciertos de este método: el que de un tercio a la mitad del coste que debe relacionarse con los beneficios para calcular la tasa de rendimiento sea un factor tan poco conocido no puede dejar de tener influencia sobre la propia tasa.

El valor instrumental del indicador se ve igualmente limitado en la medida en que no exime de la obligación de evaluar la posible importancia de las consecuencias secundarias ni de hacer juicios de valor sobre los beneficios no económicos de la educación a las personas que deben tomar las decisiones. ¿No se debería, en primer lugar, apreciar el valor de un programa educativo con referencia a los elementos específicos y adecuados de los objetivos que le han sido señalados, en vez de hacerlo según las diferencias de renta que de él se derivan? (14).

El análisis económico, válido para apreciar uno de los múltiples aspectos de la educación, no puede por sí mismo ofrecer todos los indicadores necesarios en este campo. Están apareciendo nuevos indicadores, cuya naturaleza no haremos más que esbozar.

## B. Indicadores de adecuación social

Todo el mundo reconoce a la enseñanza funciones diferentes a la de preparación del individuo para la vida profesional. Los sistemas de formación, evidentemente, transmiten valores cuyo precio no puede determinarse en el mercado. Se trata de lo denominado normalmente, y según las circunstancias: calidad de la vida, plenitud del individuo, cohesión o igualdad social, etc. De esta manera aparece inmediatamente un problema de acepción o de terminología que presenta una dificultad tanto mayor cuanto que el objeto de medida posee un contenido variable según los individuos. Por consiguiente, la dificultad esencial reside en evitar las actitudes discriminatorias en la interpretación de los objetivos. Por lo demás, los criterios de verificación del grado de adecuación social de la enseñanza deberían ocuparse principalmente:

- De los indicadores de carácter cultural, como los de adaptación de los programas educativos a la cultura nacional. Concretamente se puede relacionar, por ejemplo, el número de alumnos que se benefician de una enseñanza tendente a desarrollar una facultad cultural concreta (lengua, música, filosofía, danza) y la demanda de la actividad considerada no satisfecha. Se puede calcular igualmente, en una región dada, la proporción de alumnos que estudian la lengua vernácula y la de los que prefieren estudiar una lengua extranjera.
- De los indicadores del carácter democrático y político del sistema, es decir, los que controlan la capacidad del sistema educativo para formar ciudadanos responsables y sociales. Se puede calcular, por ejemplo, la tasa de participación de la población, por niveles de instrucción, en el funcionamiento de las instituciones públicas.
- De los indicadores de carácter humano tendentes a calcular los efectos del sistema de formación sobre el desarrollo y la felicidad de los indi-

(14) Por ejemplo, formar profesores de ciencias. La referencia a los propósitos específicos hará que, «si el profesor formado no accede a un puesto docente, sino que acepta un empleo en una firma privada (...), se considerará que se trata de un fracaso. Por el contrario, la referencia a la tasa de rendimiento interno considerará que es un éxito «si, no obstante, la empresa privada ofrece un salario más elevado que la del gobierno».

C. DAHlgren, «Une approche systématique de l'analyse des objectifs et évaluation des effets socio-économiques», en *L'évaluation des systèmes éducatifs*, Institut International de Planification de l'Education, París, 1972, p. 47.

viduos. Una información interesante la constituye, por ejemplo, la proporción de individuos que practican una actividad recreativa o deportiva en el marco de un centro escolar. De la misma manera, si se admite que el factor sanidad contribuye a la calidad de la vida, se puede calcular la disminución de accidentes en relación, por ejemplo, con la iniciación al conocimiento de las normas de seguridad en la carretera de los niños en edad escolar.

Esta presentación sólo ha pretendido evocar una problemática y diseñar las grandes líneas de una tipología. La tendencia ha sido volver al punto de partida. El concepto de indicador sólo tiene significado cuando se pone en relación con uno o varios objetivos definidos con la mayor precisión posible. La definición de objetivos, constituye, en las ciencias sociales, en la política socioeconómica y en el *management* público la primera y más importante dificultad.

## LAS ESTADISTICAS NECESARIAS PARA LA PLANIFICACION DE LA EDUCACION

J. TENA ARTIGAS

Delegado del Instituto Nacional de Estadística  
en el Ministerio de Educación y Ciencia

Para el planificador económico-social, la educación es el medio que permite a los jóvenes prepararse para la vida adulta y a los adultos adaptarse a los progresos técnicos realizados después de su salida del sistema educativo o adquirir las especializaciones que los cambios de estructura de la economía hacen necesarios.

En una sociedad moderna se considera generalmente que el sistema de enseñanza debe proporcionar el número *conveniente* de titulados o calificados de las diferentes especializaciones para que pueda desarrollarse una economía sana. Tanto el exceso como el defecto es un despilfarro y puede producir un desajuste de los recursos económicos de la sociedad. Pero no puede olvidarse por múltiples razones, incluso económicas, que es deseable que cada persona reciba la educación que mejor se adapte a sus cualidades y deseos personales.

Por todo ello se suele admitir la necesidad de una planificación para asegurar que el sistema educativo haga frente con eficacia a las enormes responsabilidades que tiene ante la sociedad, tanto por los recursos que consume cuanto por el papel que se espera que juegue en el desarrollo económico y social.

En la compleja sociedad moderna es difícil conciliar los objetivos, a veces contradictorios, de libertad individual en la elección de un trabajo, igualdad de oportunidades y satisfacción de las necesidades de mano de obra, sin una apropiada planificación.

La planificación exige la obtención de las informaciones necesarias para definir y aplicar las políticas apropiadas a corto, medio y largo plazo en lo que concierne a los alumnos y sus flujos dentro del sistema, los profesores que los atiendan, los equipos y edificios que los alberguen, así como para estimar los gastos que exigen la ejecución de los programas propuestos, buscar las fuentes posibles de financiación y la utilización eficaz de los recursos financieros. Para todo ello es preciso disponer de datos estadísticos.

La elaboración de estadísticas sociales y económicas es cara, y, por tanto, antieconómico obtener datos sin tener una idea razonablemente clara de los fines para los que desean utilizarse. Es, por ello, absolutamente necesario establecer un conjunto de criterios que permitan juzgar la utilidad de los datos que se desea obtener. Como el número de problemas sobre los que los administradores de la educación necesitan datos estadísticos es casi infinito, hay que precisar cuáles deben ser las estadísticas *primarias*. Si ellas están obtenidas y presentadas correctamente, de ellas se puede deducir una gama extensísima de estadísticas *secundarias*.

## TIPOS DE DATOS Y DE PROBLEMAS

Podríamos dividir en dos grupos los tipos de datos básicos:

a) Las estadísticas del sistema educativo: alumnos, profesores, edificios, gastos, etc.

b) Los datos complementarios que son necesarios a los planificadores de la educación para el cálculo de previsiones y de coeficientes específicos del sistema educativo: datos demográficos, económicos o sociales.

Pero la enumeración de los problemas exige una clasificación más amplia:

a) Desarrollo previsible en los próximos decenios del sistema educativo.

b) Número de alumnos que debería existir en cada una de las principales ramas de la enseñanza en los veinte o treinta años próximos.

Ello tiene varios componentes:

1) Número de alumnos que se prevé habrán de iniciar la enseñanza regular.

2) Edades de ingreso en las diferentes ramas o niveles del sistema educativo.

3) Número de alumnos que saldrán de la enseñanza regular en el curso del período estudiado.

4) Ramas que seguirán y tiempo en el que permanecerán los alumnos desde que ingresan hasta que salen del sistema educativo.

5) Estructura de la población escolar por sexo, origen socioeconómico, distribución geográfica, etc., evolución de la misma y efectos de esta evolución según las previsiones hechas en los apartados anteriores.

6) Repartición de las personas de diversos niveles educativos en la población activa y no activa y necesidades de la economía en el período considerado.

7) Flujos de salida previstos a partir del sistema proyectado para poder hacer frente a la demanda.

8) Estudios necesarios para poder decidir la política que habría que adoptar en caso de que los flujos previstos no puedan hacer frente a la demanda: Modificación de las tendencias, cambio de la estructura de la mano de obra, utilización intensificada de los adultos con programas de formación suplementaria, etc.

c) Número de profesores en cada nivel y tipo de cualificación necesaria en cada una de las principales ramas de la enseñanza.

d) Estudio de la utilización del personal docente existente y de las personas cualificadas que no integran los cuadros, pero podrían utilizarse por su formación y experiencia.

e) Número de profesores y tipo de cualificación para cada una de las ramas de enseñanza en cada uno de los años del período.

f) Necesidades de personal no docente (administrativos, inspectores, personal auxiliar, etc.).

g) Necesidades de edificios escolares y grado de utilización de los existentes.

h) Número de edificios por tipos de enseñanza que deben construirse en cada año del período.

  i) Gastos anuales por cada nivel y rama de enseñanza.

    1) Para profesorado.

    2) Equipos.

    3) Inversiones.

    4) Servicios complementarios (becas, comedores, transportes, campos deportivos, etc.).

  j) Recursos financieros: Fuentes: a) Públicas; b) privadas; c) exteriores.

  k) Grado de participación de la enseñanza a tiempo parcial.

  l) Contribución de los profesores a tiempo parcial.

  m) Peso de la enseñanza no reglada.

  n) Peso de la enseñanza privada en cada uno de los puntos enunciados.

## FRECUENCIA Y AMBITO

La dinámica de los sistemas educativos exige que una planificación deba estudiar sus problemas con varios decenios de anticipación, pero ello no excluye la necesidad de elaborar planes a corto y medio plazo. Al menos para los cinco primeros años son precisas estimaciones anuales; después, pueden admitirse estimaciones quinquenales.

Actualmente es práctica corriente que las estadísticas se recojan anualmente, pero es evidente que hay ciertos datos que deberían obtenerse con intervalos diferentes más cortos o más largos.

También es claro que no es necesario que todas las estadísticas se obtengan para el conjunto total de la población escolar. Es lógico que todos los alumnos y profesores deban ser contados, pero hay ciertas características individuales de los profesores o de los alumnos que pueden obtenerse por muestreo.

No es éste el lugar oportuno para entrar en detalles que conciernen al desarrollo de las estadísticas relativas al flujo de alumnos o de profesores al ingreso, en el interior y a la salida del sistema educativo, pero sí creemos que lo es para indicar que hay dos aspectos muy importantes y distintos del problema.

En primer lugar está la *formulación de un cuadro analítico* apropiado para presentar las estadísticas de flujos, y en segundo es necesario establecer *un mecanismo para recoger y tratar los datos* sobre la base de fichas individuales que permita explotar todo el potencial de este cuadro conceptual. El Ministerio de Educación y Ciencia en España está ya en condiciones de realizar el tratamiento con sus ordenadores y, de hecho, ciertos tratamientos (matrícula universitaria, becas, etc.) se realizan ya. Se está iniciando la constitución de bancos de datos, y no ha de pasar mucho tiempo sin que todo el tratamiento pueda hacerse por este procedimiento con plena garantía de fiabilidad. De hecho, en el momento actual, que es de transición, se sigue en algunos sectores un sistema paralelo doble que permite la depuración del nuevo sistema, cuyos resultados ya empiezan a utilizarse en ciertos sectores de la estadística educativa.

Aunque, en un sistema ideal, los dos conceptos expuestos —formulación del cuadro analítico y mecanismo apropiado— están en estrecha relación, no

deben confundirse, pues, desde luego, no es necesario, para desarrollar un cuadro analítico apropiado, esperar a disponer del establecimiento de un sistema de datos individualizados. Y, por otra parte, los datos individualizados sobre los alumnos y los profesores tienen numerosas aplicaciones, además de la de mejorar las previsiones y la planificación.

Otro aspecto que no puede soslayarse en este estudio es el del uso que puede hacerse de las comparaciones internacionales. Ello exige que las estadísticas nacionales se adapten a los criterios adoptados por los organismos internacionales (1), lo que significa un esfuerzo de adaptación y el establecimiento de claves de conversión.

Las comparaciones internacionales de datos estadísticos pueden utilizarse eficazmente para la planificación al menos en estos aspectos:

- a) Constituyen una base para el establecimiento de objetivos realistas.
- b) Facilitan argumentos que suelen ser útiles en el plano político para orientar las decisiones.
- c) A un nivel técnico, los datos de otros países pueden completar los nacionales para la estimación de parámetros o coeficientes de previsiones que son insuficientes en el país.
- d) Proporcionan bases cuantitativas fiables para estudios de política comparada.

## SITUACION ACTUAL EN ESPAÑA

El primer intento de ligar, aun sin decirlo explícitamente, la estadística y la planificación, surge con la creación en 1949 (2) del Departamento de Estudios Estadísticos, del Consejo Nacional de Educación, con la misión de facilitar datos y realizar estudios que sirvieran para orientar la política educativa.

Integrado posteriormente en la Secretaría General Técnica y ampliando sus funciones y los trabajos que venía realizando (3) y publicando (4) su equipo de especialistas, el Departamento de Estudios Estadísticos se convierte en Servicio de Planificación y Estadística confirmado en la reorganización del Ministerio de Educación y Ciencia (5).

Sería prolífico detallar las vicisitudes que el matrimonio entre la Estadística y la Planificación Educativa ha sufrido desde entonces hasta llegar a la situación actual. Lo importante es destacar que, aunque divorciadas administrativamente, nunca se han roto las íntimas relaciones que ambas están obligadas a sostener. Todo lo contrario, día a día se intensifican y estrechan las relaciones, ampliando sus campos de actuación. Estas relaciones vienen dando sus frutos, y España puede disponer de datos fiables, aunque provisionales, de cada curso en el mes de febrero o marzo del mismo, pese a que los datos oficiales no puedan estar disponibles generalmente hasta pasados varios meses de acabado el curso. Este retraso es inevitable, puesto que hay una serie

(1) *Estadísticas de los sistemas de enseñanza*. Memorándum de la UNESCO a la Conferencia de Estadísticos Europeos, UNESCO/55/6/72 WP.

(2) Orden ministerial de 4 de octubre de 1949.

(3) *La Educación y el Desarrollo Económico-Social. Planeamiento Integral de la Educación. Objetivos de España para 1970*, Madrid, Junio 1962.

(4) *Las necesidades de Educación y el Desarrollo Económico-Social de España*, Madrid, diciembre 1963, Proyecto Regional Mediterráneo, OCDE.

(5) Decreto 83/1968, de 18 de enero («BOE» 24-I-1968).

de datos, como resultados de exámenes, obtenciones de títulos y grados, gastos, etc., que sólo pueden conocerse y, por tanto, solicitarse cuando el curso ha terminado.

## COORDINACION

Una de las preocupaciones más notables que se ha reflejado repetidamente en disposiciones oficiales (6) es la de mantener una estrecha coordinación en el aspecto estadístico entre los organismos que preparan y obtienen la información estadística, los que han de planificar y la necesitan y los organismos que oficialmente tienen la responsabilidad de la estadística en el país, como el Instituto Nacional de Estadística.

Fruto también de esta coordinación y con el fin de servir a todas las necesidades de la planificación, la Comisión Coordinadora, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, estableció y publicó (7) el Plan de Información Estadística del Ministerio de Educación y Ciencia después de un largo y detenido estudio.

En él se establece para cada dato que ha de recogerse: la periodicidad, el soporte de datos base, la unidad que los depura y analiza, la información a que se refiere en cada caso y el período de referencia de los datos.

Sería inadecuado, por demasiado prolíjo, detallar cada uno de los datos y niveles a que se refieren. Considero que se han atendido en este plan de manera casi exhaustiva los datos básicos de la enseñanza y de la cultura que son precisos para la planificación educativa, sin perjuicio de que, en caso necesario, puedan prepararse, como de hecho se está realizando en este momento, investigaciones o encuestas que cubran aspectos específicos que se consideran necesarios para un estudio determinado con destino a preparar el próximo Plan de Desarrollo Económico y Social. En todo caso, la coordinación que ya se ha conseguido es cada vez más perfecta, aunque falta mucho camino por recorrer para considerarla así.

---

(6) Orden ministerial de 22 de noviembre de 1972 sobre Coordinación Estadística.

(7) Orden ministerial de 2 de noviembre de 1973 por la que se regula el Plan de Información Estadística del Departamento.

# LA PLANIFICACION EDUCATIVA EN ESPAÑA

JULIO SEAGE

Director de la *Revista de Educación* (MEC)

M.º PILAR MEDELA

Jefe de la Sección de Previsiones y Programación (MEC)

## 1. INTRODUCCION

### 1.1 Los cambios económicos

Hasta fecha muy reciente ha estado vigente el carácter dualista del sistema educativo que se consagró de modo definitivo a mediados del siglo XIX en nuestro país. Por una parte, existía una Enseñanza Primaria que transcurrió lúgicamente durante decenios y, por otra, una Enseñanza Superior Universitaria a la que se accedía a través de un Bachillerato (impartido en su mayor parte, por «colegios de pago»), cuya única salida era precisamente esa Enseñanza Superior. El Bachillerato existente en estas fechas tenía como finalidad la preparación para una Universidad muy minoritaria y para unas Escuelas Técnicas que abrían el camino casi exclusivamente a los Cuerpos del Estado. A este respecto, el *Libro Blanco* ya puso de relieve cómo «los contenidos de la Enseñanza Media constituyen una preparación para la Enseñanza Superior, como si todos los alumnos hubieran de pasar a la Universidad» (1).

CUADRO 1

EVOLUCION DE LA POBLACION ACTIVA (1900-1972)

AÑOS	Total población activa (Porcentaje)	Distribución de la población activa por sectores (Porcentaje de la población total activa)		
		Agrícola	Industrial	Servicios
1900	35,31	63,64	15,99	17,77
1910	35,37	66,00	15,82	18,18
1920	35,10	57,30	21,90	20,81
1930	35,51	45,51	26,51	27,98
1940	34,61	50,52	22,13	27,35
1950	37,09	47,57	26,55	25,88
1960	38,11	39,70	32,98	27,32
1965	38,50	34,30	35,20	31,20
1970	37,41	29,11	37,28	33,61
1971	37,39	28,06	37,51	34,43
1972	37,27	27,06	37,75	35,19

Fuente: ICH o INE y CEE-ONU.

Entre ambos polos (Enseñanza Primaria *versus* Bachillerato-Universidad) se abría paso con gran dificultad las Escuelas de Comercio, del Magisterio o de Peritos. Pero, en todo caso, estas últimas, apenas superaban en 1950 los 11.000 alumnos.

(1) *La Educación en España. Bases para una política educativa*. Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1969, p. 68.

Este sistema educativo respondía a una determinada situación económica. En 1950 España era un país con casi el 50 por 100 de la población dedicada a las faenas agrícolas (2), y en ese mismo año, la renta per cápita era inferior a la de 1936. La situación económica se caracterizaba por una agricultura tradicional muy escasamente mecanizada, con un enorme paro encubierto y por una industria autárquica, sin iniciativa y absolutamente burocratizada. Las empresas industriales y de servicios de estos años trabajaban con costes bajos y con un mercado asegurado de antemano, despreciando, por tanto, los nuevos procedimientos tecnológicos que podrían mejorar la productividad.

Hacia 1951 comienza el cambio de rumbo de la economía española que ocho años más tarde recibirá el espaldarazo definitivo. Sus características fundamentales son la racionalidad y el liberalismo económico. Esta nueva filosofía junto con el incremento de las inversiones extranjeras, del turismo y de las remesas de emigrantes, dieron lugar a un fuerte impulso de la economía.

En el cuadro siguiente se reflejan el estancamiento de la producción industrial hasta 1950 y el fuerte impulso recibido en el decenio 1950-60.

CUADRO 2

INDICES DE PRODUCCION INDUSTRIAL

---

1942	100
1950	136
1955	214
1961	328

---

Fuente: INE.

El gran desarrollo económico de los años cincuenta y sesenta produjo una serie de importantes modificaciones en la economía española. Por una parte, un gran impulso de la producción industrial y de servicios, que dio lugar a un importante trasvase de mano de obra del sector agrícola a los otros sectores. Mientras el sector primario absorbía en 1940 el 50 por 100 de la población activa, sólo alcanza el 29 por 100 en 1970. Por el contrario, el sector industrial avanza, en el mismo período, del 22 por 100 al 37 por 100 (3). De otro lado, se produjo una tecnificación creciente en los tres sectores de la economía (agrícola, industrial y de servicios), que lógicamente originó una demanda de nuevos profesionales a todos los niveles. Otra importante consecuencia del desarrollo, fue la mayor capacidad de gasto de las economías familiares y, por tanto, una mayor demanda de educación.

## 1.2 Repercusiones en la educación

El sistema educativo vigente en los años cincuenta respondía a las líneas maestras de la estructura económica. Por una parte, un alto porcentaje de alumnos no matriculados en Enseñanza Primaria, que en 1952 alcanza a más de dos millones (población seis-trece años). Por otra, un Enseñanza Superior, reservada a las clases acomodadas, a la que se accedía a través de cuatro

(2) Cuadro 1.

(3) Cuadro 1.

o cinco *filtros* que imponía el sistema educativo para el paso progresivo entre niveles. El Bachillerato, como se señaló antes, seguía siendo un nivel casi exclusivamente preuniversitario, si bien a partir de 1960 comienza a crecer de modo muy destacado (4).

#### CUADRO 3

##### BACHILLERATO. ALUMNOS

1940	157.707
1950	221.809
1960	774.057
1970	1.521.857

Fuente: Estadística de la Enseñanza. INE

Pero muy pronto, los cambios económicos ocurridos en los decenios 1950 y 1960 dieron lugar a ciertas modificaciones parciales. Por una parte, era lógico que se produjese un incremento cuantitativo provocado por la mayor demanda y por la creciente capacidad del sistema para responder a ella. Por otra parte, era inevitable una respuesta adecuada a las nuevas profesiones exigidas por la economía. En este sentido, destacan la creación (1949) del Bachillerato Laboral (versión técnico-profesional del Bachillerato General), que tuvo escaso éxito, y la reorganización de la Enseñanza Media (1953) con su delimitación entre Bachillerato Elemental y Superior. V. Bozal y L. Paramio piensan que «el Elemental parecía querer engarzar—aunque de hecho no lo hizo—con la Enseñanza Primaria. En realidad, dado que la Enseñanza Media continuó en manos de la empresa privada y que el equipamiento estatal de la Primaria no mejoró en lo que era necesario, el resultado de esta división no fue sino introducir un nuevo obstáculo y un nuevo cuello de botella, haciendo aún más minoritaria—en relación con el crecimiento demográfico y las necesidades económicas—la enseñanza superior» (5).

Pero sobre todo, destaca la Ley de Enseñanzas Técnicas de 1957 que suprimió el *numerus clausus* vigente hasta entonces, para proporcionar el mayor número de graduados que la economía demandaba. Una de las consecuencias de esta reforma fue el crecimiento espectacular de los alumnos de Enseñanzas Técnicas: 2.972 alumnos en 1950 y 41.483 en 1968. Por último, la nueva Ley de Formación Profesional-Industrial (1955) intenta dar una respuesta al incremento de demanda de mano de obra por parte del sector secundario.

Donde quizás se hizo más aguda la presión económica y social fue en la enseñanza primaria y, particularmente, en la escolarización. Hasta 1956 se preveían en el Presupuesto cantidades destinadas a renovar las aulas viejas y a suplir el incremento de población, pero nada se preveía para anular el déficit. La Ley de Construcciones Escolares (1953) obligaba al Estado a consignar en los presupuestos estatales los créditos necesarios para construir no menos de 1.000 escuelas de Enseñanza Primaria anuales, durante un período mínimo de diez años. Por dificultades económicas no se ejecutó este plan

(4) Cuadro 3.

(5) V. BOZAL y L. PARAMIO: «Sistema educativo/sistema de clase», Revista Nueva Zona núm. 2.

hasta tres años después. En este año (1956) se estableció el plan quinquenal 1957-61 (que de hecho se dio por terminado en 1963) destinado a construir 25.000 aulas (1.000.000 de puestos), más viviendas para maestros. El Plan de financiación constaba de 5.000 millones de pesetas, la mitad a financiar por el Estado y la otra mitad por Diputaciones, Ayuntamientos y Entidades Privadas.

Aunque no existen datos oficiales sobre el resultado del Plan, la diferencia entre las aulas existentes en 1964 y en 1957 es de 11.305, cifra aproximada del balance del I Plan de Construcciones Escolares.

Pero al déficit que se arrastraba desde decenios atrás, vino a sumarse un nuevo problema, consecuencia también del desarrollo económico y en concreto, del trasvase de mano de obra de la agricultura a la industria y a los servicios. En efecto, la emigración modificó la distribución territorial de los centros docentes y provocó un abandono de muchos locales de zonas rurales y un déficit brutal en las zonas urbanas industriales. Será éste un problema adicional con el que habrá de enfrentarse en los años siguientes la administración educativa.

A principios de la década de 1960 comenzaron en España los primeros trabajos para la elaboración de un Plan de Desarrollo. Se trataba de organizar, dentro de una filosofía de racionalidad económica, un sistema de selección de alternativas para conseguir unos objetivos prioritarios. Otros países habían precedido a nuestro país en la aplicación de este tipo de planificación y, en concreto, Francia, en los años posteriores a la segunda guerra mundial, había iniciado lo que se ha dado en llamar la planificación indicativa.

## 2. LOS PLANES EDUCATIVOS

La primera tentativa sistemática de planeamiento educativo se remonta a 1923, fecha del I Plan quinquenal de la URSS, y no cabe duda que se debe a este planeamiento el que un país donde las dos terceras partes de la población eran analfabetos en 1913, figure hoy entre las naciones en que la educación está más adelantada y en que la formación corresponde con más precisión a las necesidades del empleo. Hasta después de la segunda guerra mundial el caso ruso es único, si bien durante esos años existió un profundo debate entre los economistas marxistas y los partidarios del liberalismo tradicional. Poco a poco los economistas no marxistas se muestran interesados por la planificación social y se realizan experiencias en Francia (1929), Suiza (1941) o Puerto Rico (1942). Después de la segunda guerra mundial la planificación social se convierte de experiencia en realidad en países no socialistas, primero europeos y después también en el tercer mundo (6).

La década de los sesenta se ha caracterizado por una gran explosión educativa, incremento de los efectivos escolares y de los medios financieros. Al mismo tiempo se fue perfilando un planeamiento global de la educación, considerado como un elemento importante para su desarrollo. Pero con frecuencia este desarrollo educativo puso de relieve su inadaptación a los cambios sociales y en concreto la insuficiencia de una simple expansión cuantitativa, si no va acompañada de cambios en la estructura, métodos y contenidos de la enseñanza. De hecho, esta inadaptación se manifiesta al observar cómo

(6) Sobre el origen del desarrollo de la planificación educativa, puede verse UNESCO: *El planeamiento de la educación*. Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1968.

al lado de la escasez de mano de obra, hay un gran desempleo entre los graduados. Quizá por esta razón en diversas ocasiones se puso de relieve la necesidad de que en el planeamiento se tuvieran en cuenta aspectos cualitativos y cuantitativos, tanto a corto, como a largo plazo.

Sin embargo, es lo cierto que la planificación educativa se consolidó precisamente en un momento en que el objetivo principal era la expansión del sistema de enseñanza. Por esta razón no es de extrañar que las previsiones puramente cuantitativas y las discusiones que implican hayan dominado los planes educativos de los años cincuenta y sesenta. Como veremos, ésta será también la característica de la planificación educativa de nuestro país.

La idea de la planificación en el sector educativo español se tradujo en informes o en planes operativos a principios de los años sesenta y, en concreto, en uno de los primeros y más conocidos informes sobre la economía española (7). De hecho este informe, que dedica 13 páginas al tema educativo, es una buena síntesis de los problemas existentes en aquel momento (1961) y un intento de adaptar el sistema de enseñanza a la nueva realidad económica. En el primer aspecto, destaca la crítica de las previsiones de construcciones en Enseñanza Primaria (15.500 aulas) por insuficientes y la necesidad de tener en cuenta facetas cualitativas (8). En el segundo aspecto, destacan los siguientes objetivos:

- Asegurar que todos los niños en edad obligatoria (seis-once años) reciban educación.
- Dar énfasis a la enseñanza profesional y técnica.
- Una buena educación general es indispensable para lograr una adaptación de los profesionales a las necesidades cambiantes de la técnica y una mejora en los métodos de producción de la agricultura.
- Aumentar la cifra de los estudiantes que reciben educación científica y técnica tanto en los colegios de segunda enseñanza como en la Universidad.

A partir de este momento, se suceden diversos informes y planes educativos que intentan adaptar la educación española en sus diferentes niveles a las nuevas necesidades de la economía que, como vimos antes, desde 1951 había recibido un fuerte impulso y que por estos años (1961) iniciaba una expansión sin precedentes, acompañada de importantes cambios en su estructura.

En un intento de sistematizar los planes de educación diferenciamos los informes técnicos (Informes UNESCO y OCDE, 1963 y 1966) de los planes operativos (Planes de Desarrollo).

---

(7) *Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*, OCYPE, Madrid, 1962.

(8) «Muchas escuelas tienen una desastrosa carencia de libros y material de enseñanza, ha de destinarse mucho dinero a estos propósitos. En muchas áreas remotas, la educación se desarrolla en escuelas de una o dos habitaciones solamente. Al incrementar la capacidad de las escuelas, hay que planear la construcción, de tal modo que, al ser finalizadas se pueda procurar el equipo necesario y existan maestros capaces de dirigirlas.» *Informe BIRD*, p. 547.

## 2.1 Los informes técnicos

### 2.1.1 *El libro Negro de la UNESCO* (9)

Se trata de una obra que recoge ponencias y trabajos realizados para un curso-coloquio celebrado en Madrid en 1961. Este documento, que pretende servir de base al I Plan de Desarrollo, toma como punto de partida la realidad económica de España en 1962 y trata de analizar la situación deseable para 1970, las necesidades educativas y las posibilidades de alcanzarlas. La obra consta de siete capítulos en los que se analizan la estructura economicosocial, la situación de la educación, la investigación, la administración educativa, la educación en distintos países, los objetivos para 1970 y el planeamiento integral de la educación.

En materia educativa destacan los siguientes objetivos:

- Elevar la escolaridad obligatoria hasta los doce años y más adelante a dieciséis.
- Unificar la enseñanza primaria hasta los diez años.
- Realizar una prueba selectiva a esa edad para pasar a Enseñanza Media.
- Elaboración de una Ley de Bases de Enseñanza.

En el campo universitario destacan la necesidad de darle carácter más práctico y la implantación de la dedicación exclusiva a los profesores.

También se apunta la conveniencia de intensificar la formación del profesorado y de una mayor coordinación de los distintos planes de estudio.

Dentro del campo de la administración educativa, sin duda, uno de los mejores capítulos del libro, destacan una serie de objetivos tales como la necesidad de unificar la coordinación educativa en órganos provinciales o la recomendación de que los directores generales no deberían ser políticos, sino especialistas.

En el cuadro 4 se señalan algunas de las comprobaciones del cumplimiento de los objetivos. Se observa que las estimaciones de escolarización en Enseñanza Primaria han pecado de optimistas, porque ni siquiera se alcanzó la escolarización total de seis-trece años en 1972.

En principio, cabe destacar la preocupación por intensificar las concentraciones escolares por cuanto significan graduación y por tanto favorables consecuencias de orden pedagógico. Sin embargo, resulta chocante la gran alabanza del maestro rural y de su papel de fijación del campesino a la tierra (10). Aparece de nuevo la utopía ruralista, precisamente cuando ya habían comenzado las migraciones y en un momento en que el porcentaje de población activa en el campo era de cerca del 40 por 100.

En cuanto a la Enseñanza Media, destaca la escolarización prevista del 50 por 100, que no se acerca ni de lejos al 28 por 100 conseguido en 1971. En cambio merece ser subrayada la necesidad de una mayor coordinación con la Enseñanza Primaria que, de hecho, no se conseguirá hasta la Ley General de Educación, si bien, legalmente, se logra en 1964.

(9) *La educación y el desarrollo económico y social. Objetivos de España para 1970.* UNESCO-Ministerio de Educación Nacional. Madrid, 1962.

(10) *La Educación y el Desarrollo Económico y Social. Objetivos...,* p. 114.

## LIBRO NEGRO DE LA UNESCO

	Recomendaciones 1970	Realizaciones 1970
<i>Enseñanza Primaria</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escolarización total seis-quince años.</li> <li>2. Adaptar programas de estudio a las necesidades socioeconómicas.</li> <li>3. Intensificar concentraciones escolares, transportes...</li> </ol>	96 por 100 escolarizados de seis-trece (1972).
<i>Enseñanza Media y Profesional</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escolarización del 50 por 100 de este grupo de edad.</li> <li>2. Lograr mayor coordinación con la enseñanza primaria.</li> <li>3. Prestar especial atención a las enseñanzas profesionales.</li> </ol>	
<i>Enseñanza Superior Técnica y Universitaria</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escolarización del 5 por 100 de la población en edad escolar.</li> <li>2. Promocionar Facultades científicas y Escuelas de Ingeniería.</li> </ol>	213.069 (6,7). Construidas 11 Facultades de Ciencias y nueve de Letras entre 1964 y 1969.

Fuente: *Libro Negro* e INE.

Las previsiones en Enseñanza Superior (5 por 100 de escolarización de dieciocho a veinticuatro años) se quedan cortas porque en 1970 el porcentaje de escolarización alcanzaba el 6,7 por 100.

### 2.1.2 *El Proyecto Regional Mediterráneo* (11)

En 1963 el Gobierno español suscribió con la OCDE el Proyecto Regional Mediterráneo, del que formaban parte Grecia, Italia, Portugal, Turquía y Yugoslavia, además de España. El objetivo de este trabajo era estudiar las necesidades de cada país, en materia educativa, tomando como año de referencia 1975. La obra consta de las siguientes partes:

1. Exposición general.
2. Situación actual de la educación.
3. Necesidades futuras de la educación (desarrollo económico futuro, estructura profesional y nivel educacional).
4. Desarrollo de la educación (política de educación, graduados necesarios, flujos de alumnos y graduados, tasa de escolaridad y necesidad de profesores).

La metodología seguida en el Proyecto responde a la siguiente secuencia:

- 1) Se calculó el PNB para 1975, de acuerdo con las previsiones del I Plan de Desarrollo.
- 2) Se adoptó una hipótesis sobre la evolución de la productividad en los distintos sectores.
- 3) Se obtuvo el stock de mano de obra precisa en

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

1975, para lograr el ritmo de crecimiento fijado. 4) Se desglosó esa mano de obra por sectores según las necesidades de la economía en el año de referencia. 5) A continuación se estimó el contenido educativo de cada categoría profesional, estableciendo una relación profesión-nivel educativo. 6) Por último, se comparó el stock de mano de obra precisa en 1975 y el existente en 1960 por niveles educativos. De la comparación se obtuvo, por diferencia, el incremento neto de mano de obra a introducir en el sistema.

El problema de este tipo de trabajos basados en el método de mano de obra, radica en la interrelación existente entre una serie de previsiones, cada una de ellas, determinantes de la siguiente, de modo, que si falla una de ellas, quedan inutilizados los resultados. En este sentido, las previsiones de empleo de este estudio son de 13.600.000 en 1975 distribuidos del modo siguiente:

Agricultura	Industria	Servicios
3.713.000	5.077.000	4.773.000
27 por 100	37 por 100	35 por 100

De aquí se deduce una infravaloración de la población dedicada a la industria y a los servicios. Como se observa en el cuadro 1, la población dedicada ya en 1972 a estos dos últimos sectores es de 37,75 y de 35,19 respectivamente.

Otro de los graves problemas del método de mano de obra es la hipótesis de que a cada nivel profesional corresponde un determinado nivel educativo, hipótesis que puede ser válida en un momento histórico de tecnología poco cambiante, pero difícilmente en un sistema de cambios tecnológicos continuos. Desde este punto de vista, hoy en día se parte de una hipótesis diferente. A causa de los rápidos cambios tecnológicos, las profesiones tienen una duración limitada, por lo que es necesario no insistir demasiado en las especializaciones. A este respecto, el VI Plan francés de Educación (Informes de las Comisiones) subraya que cada día aparecerá más dudosa la conexión entre la formación y las previsiones de empleo por tres razones: dinámica económica de la educación, internacionalismo económico e incertidumbre de la evolución tecnológica (12).

El Proyecto Regional Mediterráneo parte del supuesto de que para lograr la estructura educacional correspondiente a la estructura profesional precisa en 1975 que permite un crecimiento de PNB al 6 por 100, será preciso tomar una serie de medidas de política educativa que se recogen en el cuadro 5.

(12) «L'idée selon laquelle les flux de formation doivent se calquer sur les prévisions d'emploi apparaîtra de plus en plus contestable sur le plan de l'analyse économique.

Certes il sera toujours indispensable de rechercher quels seront en principe les besoins de formation à court et moyen terme. Il en découlera des informations en ce qui concerne les années de démarrage dans la vie active, et même des indications de caractère durable pour un nombre important de professions. De plus en plus toutefois, l'éducation constituera une variable autonome et même déterminante par rapport à l'emploi, et ceci pour trois raisons, tenant:

- à la dynamique économique de l'éducation,
- à l'internationalisme économique,
- à l'incertitude des évolutions technologiques.»

(«Education». Rapports des commissions du 6.º plan, 1971-75. *La Documentation Française*. París, 1971, página 14.)

## PROYECTO REGIONAL MEDITERRANEO

	Objetivos 1975	Realizaciones
<i>Educación Preescolar dos-cinco años</i>	45 por 100 población	32 por 100 (en 1974)
<i>Enseñanza Primaria</i>	4.946.000 alumnos	
<i>Graduados en Formación Profesional</i>	108.000	
<i>Graduados en Bachillerato Elemental</i>	260.000	185.000 (en 1972)
<i>Graduados en Bachillerato Superior</i>	145.000	55.101 (en 1972)
<i>Graduados en Preuniversitario</i>	70.700	No hay datos
<i>Graduados en Enseñanza Superior</i>	27.900 (1975) 25.500 (1971)	14.092 (en 1971)

Fuente: PRM e INE.

### Resultados del PRM

En *Educación Preescolar* hay un importante desfase entre previsiones y resultados que muestra un talante muy optimista en el Informe o quizás un fallo importante en la política educativa. Frente a una previsión de 45 por 100 de escolarización en Preescolar, se había logrado sólo el 32 por 100 en 1974, un total de 815.787 alumnos matriculados según datos provisionales del Ministerio. De ellos, un 37 por 100 en centros estatales.

De igual modo, hay un excesivo optimismo en las previsiones de *graduados de Bachillerato elemental y superior*, que, en este último caso, supone una diferencia de 90.000. Son difíciles de explicar estas enormes diferencias, sobre todo si se tiene en cuenta que las previsiones de matriculación van muy por detrás de la realidad. Paradógicamente hay una gran supervvaloración de graduados y una tremenda infravaloración de matrículas. Una posible explicación pudiera ser la de que no se ha cumplido uno de los objetivos cualitativos del Proyecto: reducción de pérdidas con penalización a los repetidores. Las tasas de éxito en Bachillerato Elemental y Superior era en 1965, respectivamente, del 56 por 100 y del 65 por 100, que el *Libro Blanco* trata de explicar por «el impresionante avance cuantitativo de los dos últimos decenios (que ha exigido) improvisar instituciones, profesores, locales y aceptar situaciones como la del extraordinario número de alumnos libres» (13). Quizás aquí resida la clave del problema de la enseñanza española y, en concreto, del escaso éxito de todas las previsiones. De ahí la necesidad de lograr en los Planes de Desarrollo unos objetivos de tipo cualitativo que permitan un cumplimiento más exacto de los objetivos cuantitativos.

(13) *La educación en España. Bases para una política educativa*. MEC. Madrid, 1969, p. 66.

En este sentido cabe destacar para la *universidad* algunas medidas cualitativas previstas en el Proyecto, tales como la elevación de las tasas de matrícula, la dedicación exclusiva del profesorado y la reducción de la licenciatura a cuatro años. Estas medidas y otras, como la mejora de la calidad, se vienen repitiendo desde hace años en todo tipo de documentos, pero esta insistencia es precisamente la mejor muestra de su incumplimiento. Dentro de esta línea de previsiones optimistas está también el cambio en el sistema de oposiciones «dado que se convocarán tantas plazas como candidatos haya». De hecho la realidad ha ido por otro camino: profesores no numerarios mal retribuidos y casi estancamiento de plazas de catedráticos (14). Del mismo modo, los graduados de enseñanza superior están muy por debajo de las previsiones, incluso en el año 1971. Por el contrario, existe una infravaloración de las matrículas en el PRM (164.900 en 1971) respecto de las realizaciones (237.832 matriculados en Enseñanza Superior en el mismo año). Parece como si la regla del PRM fuese una sobreestimación en las graduaciones y una infravaloración en las matriculaciones.

CUADRO 6  
ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS

Cuerpos docentes actuales	Profesores carrera	Profesores interinos	Profesores contratados	Estatuto especial
Catedráticos de Universidad	1.072	180		
Profesores agregados	248	627		
Profesores adjuntos	1.183	194		
Catedráticos de Escuelas Técnicas Superiores	349	207		
Maestros de Taller o Laboratorio y capataces	480	361		
Profesores adjuntos de Universidad no integrados y personal contratado			10.935	
Profesores de Formación Política y Física	—	—		481
Escuelas Universitarias de Profesorado de Educación General Básica Catedráticos (A15EC)	380	375	—	
Profesores adjuntos (A16EC)	23	560	—	

(14) Cuadro 6.

Cuerpos docentes actuales	Profesores carrera	Profesores interinos	Profesores contratados	Estatuto especial
Profesores de Manualizaciones (Plazas-B06EC)	25	57	—	
Escuelas Universitarias de Arquitectura e Ingeniería Técnica Catedráticos (A03EC)	489	245	—	
Profesores adjuntos	—	—	241	
Profesores de Idiomas	—	—	218	
Profesores de Higiene Industrial	—	—	16	
Maestros de Taller	—	—	67	
Clases teóricas	—	—	2.252	
Clases prácticas	—	—	3.208	
Escuelas Universitarias de Estudios Empresariales Catedráticos (A05EC)	266	210	—	
Profesores especiales (A06EC)	—	39	—	
Profesores auxiliares (A07EC)	64	130	—	
Profesores de Enseñanzas Auxiliares Mercantiles (A39EC)	5	61	—	
Profesores adjuntos (contratados)	—	—	25	
<i>Totales .....</i>	<i>4.584</i>	<i>3.246</i>	<i>16.962</i>	<i>481</i>

Fuente: D. G. de Universidades e Investigación, 1972. *La reforma educativa en marcha*, 1972, MEC.

### 2.1.3 Revisión del Proyecto Regional Mediterráneo, 1966

En 1966 se publicó una nueva edición del PRM que contiene fundamentalmente una programación a corto y a medio plazo de las previsiones del primer proyecto. Su finalidad era adaptar su programación a los planes de desarro-

llo I y II. Consta de tres partes. En la primera se estudia la evolución de las necesidades de incorporación de titulados, en los distintos niveles de enseñanza (excepto Formación Profesional), a la fuerza laboral para hacer posible un crecimiento del PNB del 7 por 100 entre 1964-67 y del 5 por 100 entre 1967-71. En la segunda, se estudia la evolución reciente del sistema de enseñanza en cuanto a matrícula, número de graduados, personal docente y las perspectivas de evolución futura. En la tercera, se analiza la evolución necesaria de las enseñanzas de formación profesional para hacer frente al crecimiento de los sectores agrícola e industrial.

#### Objetivos y resultados

En el cuadro 7 aparecen reflejados los objetivos de matrícula de graduados y de profesorado, a tiempo completo, necesarios en 1971. Se observa que las matrículas previstas están bastante por debajo de los resultados logrados. Especialmente destacable resulta el contraste entre la cortedad de los objetivos de matrícula en Enseñanza Superior y el exceso en los objetivos de graduados. La diferencia de 2.400 graduados entre lo previsto y lo realizado demuestra el escaso rendimiento cualitativo de la enseñanza, si se tiene en cuenta que, en cambio, los objetivos de matrícula han sido ampliamente rebasados. Pero todavía es más notorio el desfase entre los graduados previstos en Bachillerato y Comercio (103.400) y la realidad (58.128). Una vez más, se plantea la necesidad de atender a los problemas cualitativos de lograr mayor relación profesor/alumno y, en definitiva, mayores tasas de éxito.

CUADRO 7  
PROYECTO REGIONAL MEDITERRANEO, 1966

	Objetivos 1970-71	Realizaciones
<i>Matrícula Enseñanza Superior</i>	178.700	213.069
<i>Matrícula Bachillerato General y Comercio</i>	1.248.600	1.500.000 (Se descuentan 52.000 que puede haber en Preuniversitario)
<i>Matrícula Magisterio</i>	35.100	47.541
<i>Graduados en Enseñanza Superior</i>	15.400	13.000 (aproximadamente)
<i>Graduados Bachillerato General (G. Superior) y Comercio</i>	103.400	BG. 55.101 (1971-72) COM 3.128 58.239
<i>Graduados de Magisterio</i>	7.000	11.378
<i>Profesores necesarios para Enseñanza Superior</i>	6.140	17.823
<i>Profesores necesarios para Bachillerato General y Comercio</i>	38.924	63.158
<i>Profesores necesarios para Magisterio</i>	1.770	2.179

Fuente: PRM e INE.

La diferencia entre los objetivos y los resultados en profesorado son mucho más escandalosos. No es posible que el PRM se haya equivocado en casi un 300 por 100 en las previsiones de profesorado de Enseñanza Superior, sobre todo porque el error en las previsiones de matrícula no llega al 20 por 100. La diferencia hay que atribuirla, sin duda, a que las previsiones del PRM son de profesorado a *tiempo completo* en sentido riguroso. La realidad demuestra que esta figura de profesor a tiempo completo apenas existe en nuestro sistema universitario, a no ser que por tal se quiera entender al profesorado de *dedicación exclusiva*. Es éste uno de los problemas graves de la política educativa que una vez más se evidencia en el PRM. La diferencia entre previsiones y resultados en el profesorado de Bachillerato General, Comercio y Maestro confirmán esta sospecha.

## 2.2 Los planes operativos

### 2.2.1 I Plan de Desarrollo (1964-67)

En una primera parte, el Plan analiza la situación de la enseñanza en aquel momento. La enseñanza primaria se caracteriza por falta de aulas, escolaridad obligatoria reducida, escasa retribución del magisterio, dispersión rural e insuficiencia de material pedagógico. En Enseñanza Media faltan 200.000 plazas, así como un número considerable de licenciados en Ciencias y Letras dedicados a la enseñanza. Las deficiencias más importantes en Enseñanza Superior son las siguientes: escasez de secciones de Ciencias y Filosofía y Letras, insuficiencia de investigación, escasez de profesorado intermedio y, sobre todo, reducido número de licenciados en proporción al alumnado.

#### Objetivos

En el cuadro 8 aparecen sintetizados los objetivos del I Plan para el período 1964-67. A diferencia de los estudios señalados anteriormente (UNESCO y PRM), apenas se tienen en cuenta en el Plan los aspectos cualitativos. Es una pura acumulación de previsiones cuantitativas, pero manteniendo la estructura, los contenidos y los métodos de enseñanza tradicionales. Por otra parte, incluso choca la falta de cuantificación de determinados objetivos: «disminución de escuelas de un solo maestro», «aumento y mejora del profesorado»... Este será, por lo demás, un defecto común a los dos primeros planes y, en parte, al tercero. Todo objetivo y, en concreto, todo objetivo educativo debe ser mensurable y por tanto cuantificable. Y la mensurabilidad se aplica tanto a los objetivos cuantitativos como a los cualitativos. De ahí la necesidad de contar con indicadores que permitan diagnosticar la realización de un determinado objetivo. Por otra parte, el Plan no establece prioridades para cada uno de los niveles, únicamente se determina el escalonamiento de las anualidades de financiación. Este grave fallo no será corregido hasta el III Plan de Desarrollo, que establece prioridades, y en parte del II. Por último, el Plan carece de un sistema de localización de centros, que permita establecer algo similar a un plan de comarcalización educativa, elaborado de acuerdo con criterios de política económica y social general. La carencia de un sistema de localización dará lugar a una construcción anárquica de centros docentes.

## I PLAN DE DESARROLLO

	Objetivos 1967	Realizaciones
<i>Enseñanza Primaria</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Construcción de 14.173 aulas.</li> <li>2. Elevación de la escolaridad obligatoria hasta los catorce años.</li> <li>3. Disminución de las escuelas de un solo maestro.</li> <li>4. Campaña extraordinaria contra el analfabetismo mediante 5.000 maestros.</li> <li>5. Construcción de ocho escuelas de magisterio.</li> </ol>	12.105 (87 por 100) 10.776 (71 por 100) Realizado en 1964
<i>Enseñanza Media</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Construcción de 245.514 puestos de enseñanza oficial.</li> <li>2. Aumento y mejora del profesorado.</li> </ol>	20 Escuelas Normales inauguradas 266.800
<i>Enseñanza Universitaria</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejora de locales, bibliotecas, etc., de universidades.</li> <li>2. Creación de secciones.</li> <li>3. Aumento del profesorado y de sus dotaciones económicas.</li> </ol>	
<i>Enseñanzas Técnicas Superiores</i>	Construcción de diversas Escuelas.	
<i>Enseñanzas Técnicas de Grado Medio</i>	Construcción de diversos edificios.	

Fuente: I Plan y Memorias de ejecución.

En cuanto a los objetivos de construcción de puestos de Enseñanza Primaria, como ha sido puesto de relieve con detalle (15), la cifra está infravalorada por tres motivos: 1) no tiene en cuenta el crecimiento vegetativo de la población en esos años; 2) el cálculo de las unidades escolares necesarias por movimientos migratorios se hizo sobre las previsiones de migraciones interiores para todo el cuatrienio; 3) el número de unidades escolares que había sido necesario reponer por antigüedad y malas condiciones de las existentes hasta 1964 está infraestimado.

Por otra parte, el defecto más serio es la ausencia de reformas cualitativas que de hecho dejaban intocado el problema del rendimiento escolar a todos niveles, causa además del gran desajuste entre matriculados y graduados. Este es un defecto generalizado que se repetirá hasta la publicación del III Plan que recogerá por vez primera cambios estructurales y de contenido señalados en la Ley General de Educación.

(15) Informe FOESSA, Madrid, 1970, pp. 845 ss.

## *Resultados de la Enseñanza Primaria*

De las 14.173 aulas (566.920 puestos) programadas, fueron construidas 12.105 si nos fiamos de la memoria del Plan de 1967 y 10.176 (71 por 100) si hacemos las sumas parciales de cada año. Esto pone de relieve en primer lugar, la escasa fiabilidad de las estadísticas de construcciones que oscilan de modo muy sospechoso y que, a veces, no distinguen entre puestos creados (creación jurídica) y construidos (físicamente), ni entre puestos en construcción y construidos. Por otra parte, demuestra la escasa capacidad de gestión de la administración educativa que de una reducida previsión de construcciones, sólo logra construir el 71 por 100 o en el mejor de los casos el 87 por 100.

La aludida faceta de la poca fiabilidad estadística, se demuestra también si observamos que de ocho escuelas de magisterio programadas se han inaugurado 20. Probablemente se trata de escuelas iniciadas antes del I Plan. Por otra parte, no parece que el término *inauguración* sea el más adecuado para definir un objetivo de construcción.

Tampoco existen datos sobre diseminación de escuelas universitarias, por lo que es imposible contrastar uno de los objetivos del I Plan.

### *2.2.2 II Plan de Desarrollo (1968-1971)*

El II Plan de Desarrollo se caracteriza por ser una continuación del anterior en el sentido de que los objetivos fijados son cuantitativos y apenas existen cambios cualitativos. Se trata de crear puestos, pero sin hacer modificaciones profundas de estructura. De todos modos se fijan unas prioridades más claras que en el Plan anterior. Por una parte, el nivel de enseñanza primaria recibe trato prioritario, y en tal sentido se trata de dar un gran impulso a la escolaridad obligatoria en el marco de un objetivo cualitativo: construcción de colegios nacionales que permitan una enseñanza graduada, criterio indiscutible hoy día, en todos los países, desde los puntos de vista pedagógico y económico. En este sentido, se da un fuerte empuje al transporte escolar.

Se continúa la creación de puestos escolares que, en este caso, se fijan en 1.000.000 para Enseñanza Primaria. Contrastá esta cifra con la de 566.000 puestos considerados necesarios cuatro años antes, lo que demuestra una vez más la infraestimación de necesidades en materia de educación. De nuevo se insiste en la construcción de viviendas para maestros, objetivo necesario en planes de construcción de escuelas aisladas, pero escasamente prioritario en concentraciones escolares.

Sin embargo, no prevé un sistema de localización de centros ni para la Enseñanza Primaria ni para la Enseñanza Media. Aun cuando figura en el Plan una programación de Centros, de hecho no se explica cómo se ha llegado a ella, ni qué metodología se ha utilizado. Es curioso a este respecto que, mientras los datos de mapa escolar son de poblaciones de más de 50.000 habitantes, la programación desciende a poblaciones inferiores. De hecho, aun cuando se habla de concentraciones escolares de Enseñanza Primaria, al no existir una comarcalización uniforme para todo el territorio, difícilmente se podrá lograr una adecuada concentración escolar. Es sintomático que al tratar de localizar los centros de Bachillerato por la geografía española, dice que habrá que «prestar especial atención a aquellas localidades que por su *pequeña población* no disponen de un centro de segunda enseñanza».

## II PLAN DE DESARROLLO

	Objetivos 1971	Resultados
<i>Enseñanza Primaria</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación de 25.000 aulas (1.000.000 de puestos).</li> <li>2. Construcción de 16.000 viviendas para maestros.</li> <li>3. Creación de 2.000 aulas para niños subnormales.</li> <li>4. Construcción de cinco edificios para Escuelas Normales.</li> <li>5. Creación de Escuelas Hogar y Comarcales.</li> </ol>	909.120 (95 por 100) 7.710 (46 por 100) 928 (40 por 100) Seis edificios
<i>Enseñanza Media</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación de 680.000 puestos en Enseñanza Media General.</li> <li>2. Creación de 13.000 puestos en Enseñanza Profesional Oficial.</li> <li>3. Creación de cinco Escuelas Técnicas de Grado Medio.</li> <li>4. Construcción de cuatro Escuelas de Idiomas.</li> </ol>	302.514 (oficiales) 540.906 (totales) 13.270 Tres escuelas Dos escuelas
<i>Enseñanza Superior</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación de tres Escuelas Técnicas Superiores y un Instituto Agrario.</li> <li>2. Construcción de 14 Facultades o secciones.</li> <li>3. Construcción de cuatro Hospitales Clínicos.</li> <li>4. Creación de tres Universidades.</li> <li>5. Creación de dos Politécnicos.</li> </ol>	Cuatro Facultades Una Sección Ninguno Dos
<i>Archivos, Bibliotecas y Museos</i>	1. Creación de 300 Bibliotecas y de 10 casas de cultura.	127 Bibliotecas (39 por 100) Nueve casas de cultura

Fuente: II Plan y Memorias de ejecución.

### Realizaciones

En el nivel de enseñanza primaria, se alcanzó un 95 por 100 de realización, que puede considerarse como el más alto alcanzado en los últimos años. Quizá el cambio en la política educativa ha dado lugar a la reducción del objetivo de la construcción de viviendas que no superó el 46 por 100 de lo previsto.

El grado de realización en Enseñanza Media fue del 85 por 100, contando la enseñanza privada. De los 540.906 puestos construidos, corresponden a la enseñanza oficial 302.514. Es de señalar, además, que la mayor parte de estos puestos fueron construidos en los dos primeros años del Plan; a partir de 1970, decrece el ritmo de construcción a causa del cambio de estructura del sistema educativo implantado en ese año.

En Enseñanza Superior el grado de realización fue más bien escaso, si bien hay que observar que los objetivos eran muy ambiciosos. Nada menos que tres universidades y 14 facultades. De todos modos, en este nivel educativo se produce, con especial énfasis, la confusión entre *crear* (creación jurídica o funcionamiento en un edificio existente) y *construir* (nuevo edificio). Es de reseñar también el bajo porcentaje de realización de bibliotecas (39 por 100).

### 2.2.3 III Plan de Desarrollo

El *Libro Blanco*, publicado en 1969 por el Ministerio de Educación, fue la primera respuesta coherente y sistemática a la situación económica planteada por el desarrollo económico de los veinte años precedentes. Aunque en los años anteriores se habían adoptado medidas diversas para modernizar el sistema educativo, lo cierto es que habían sido parciales y, en todo caso, insuficientes. Si fuera posible sintetizar la línea medular del nuevo sistema, podríamos decir que pretende ampliar la matrícula en todos los niveles educativos, facilitar el trasvase de un nivel a otro, suprimiendo algunos *filtros* y, sobre todo, fortalecer la calidad de la enseñanza. En este último aspecto, destacan medios tan importantes como la unificación de la escolaridad obligatoria, la implantación de un bachillerato polivalente, la ligazón de la formación profesional a los niveles regulares, el carácter universitario de diversas enseñanzas medias y la creación del doctorado (dos años) en su sentido moderno de preparación para la docencia y la investigación, claves ambas en un país que quiere seguir el ritmo de la evolución tecnológica.

Un año más tarde se promulga la Ley General de Educación, que recoge básicamente la estructura del *Libro Blanco* y que desde entonces se viene aplicando de acuerdo con un calendario establecido.

El III Plan de Desarrollo, que trata de adaptar las previsiones de la ley al período 1971-75, consta de cuatro partes:

1. La educación ante el III Plan.
2. Metodología del Plan.
3. Estimación de las necesidades educativas por niveles.
4. Objetivos, estrategias y prioridades.

Se hace, en primer lugar, un análisis de la Ley General de Educación en cuanto que constituye el «condicionamiento específico del III Plan». El aspecto estructural del nuevo sistema «es el que ha de favorecer la movilidad socioescolar a través del mismo y en la medida en que le es posible a un sistema educativo...».

Por esta razón, se puede decir que existe una gran diferencia respecto de los planes anteriores, porque se trata de una reforma que ha de representar un trascendental cambio cualitativo, «porque en el futuro ya no se trata de una mera expansión del sistema educativo, sino, sobre todo, de una reforma estructural del sistema y de las líneas generales de la política educativa» (16).

En la tercera parte se hace un análisis de las necesidades educativas por niveles, distinguiendo objetivos, prioridades y estrategias a seguir. Por último,

(16) *III Plan de Desarrollo. Educación, 1972-75. Comisaría del Plan de Desarrollo. Madrid, 1972, p. 19.*

en la parte cuarta, sobre la base de las disponibilidades financieras, se fijan los objetivos, las estrategias y prioridades y los costes de inversiones.

Se trata, pues, de un Plan en el que se recogen los objetivos marcados por la Ley General de Educación. No trata de fijar unos objetivos cuantitativos, sino de enmarcar éstos en un nuevo sistema coherente en el que aparecen reformas de tipo cualitativo. A este respecto cabe señalar la nueva concepción de la planificación educativa basada en la comarca como método de zonificación, nuevo concepto del edificio escolar y la utilización múltiple de los centros docentes. Otros objetivos cualitativos fijados para Enseñanza Primaria son la mejora de la tasa profesor/alumno (1/35 para el primer ciclo y 1/30 para el segundo ciclo). Se prevé la construcción de centros del BUP en grandes ciudades y cabeceras de comarca o, en su caso, en núcleos de expansión. También y, por primera vez, se aconseja estandarizar la programación de los nuevos centros de BUP, según la población, y se recomienda a título indicativo cuatro tipos de centros, según su tamaño. En el nivel universitario se fijan como objetivos cualitativos la incorporación a la enseñanza universitaria de las Escuelas Normales, de Arquitectura Técnica, de Ingeniería Técnica y Escuelas Superiores de Bellas Artes.

#### Objetivos

En el cuadro 10 se reflejan los objetivos fijados en el III Plan de Desarrollo. Por vez primera se fijan metas para *Enseñanza Preescolar*: lograr el 35 por 100 de la escolarización en este nivel en 1975. Contrasta este objetivo con el 45 por 100 fijado para el mismo año por el PRM (1963). De hecho, entre las políticas seguidas en los países de la OCDE se pueden distinguir dos: la extensión vertical hacia abajo y la extensión lateral. La primera consiste en prolongar la educación hasta que cubra los años previos a la educación obligatoria. Claro está que esta ampliación plantearía algunos problemas señalados por el informe citado más abajo.

- Sería extremadamente gravosa para los Gobiernos.
- Podría entenderse como una intromisión en el ámbito de los padres.
- Habría que establecer un orden prioritario para decidir a qué grupos se ofrecería esta educación.

La extensión lateral consiste en tener en cuenta el papel de otros grupos (escuela, familia y comunidad), además del Estado, en la educación preescolar (17). El III Plan no se limita a fijar el objetivo indicado, sino que señala criterios de localización de centros, entre ellos la prioridad a las zonas de bilingüismo o donde la mujer trabaje.

(17) A este respecto, el Informe de la OCDE sobre Educación Preescolar señala que esta actitud socioeducativa coherente, corresponde de hecho a una doble finalidad: *a)* asegurar al niño un paso fácil y sin tropiezos de la educación preescolar a la enseñanza del primer grado, evitando que sean cambiadas frecuentemente las personas encargadas de educarle (educadores y otros) y los lugares donde se desarrolla su educación. Este acercamiento supone igualmente que el contenido de la enseñanza dispensada y los medios pedagógicos utilizados intentan desarrollar la personalidad del niño en su totalidad y no se limitan a prepararle para obtener buenos resultados en la escuela primaria (adaptándole a un programa fundamentado esencialmente en los valores burgueses); *b)* al mismo tiempo, se trata de dar al niño un medio ambiente favorable, que le permita sacar *beneficio* de los efectos ejercidos por las medidas de orden social (especialmente la integración a la colectividad, el *planning familiar*, los cuidados médicos, etc.), en estrecha relación con una acción específicamente educativa. (*Revista de Educación*, noviembre-diciembre 1973, pp. 63-64.)

De nuevo, igual que en el II Plan, se establece la construcción de un millón de puestos de EGB y se reducen sensiblemente las viviendas para maestros respecto al Plan anterior: 9.000 en lugar de 16.000. La interpretación quizá haya que buscarla en que los nuevos puestos escolares se construyen en zonas urbanas donde normalmente hay viviendas decorosas. De igual modo, se reducen los objetivos en Bachillerato, lógica consecuencia de la reducción de los cursos de este nivel. En *Formación Profesional* destaca la importante cifra de 125.000 y 26.000 puestos en primero y segundo grados, respectivamente, mientras la cifra prevista en el II Plan era en total de 13.000. Al mismo tiempo se prevé la integración en la Formación Profesional de segundo grado de algunas enseñanzas de los ciclos medios y de la antigua enseñanza laboral. De acuerdo con el esquema general del Plan, se determina la localización de centros de primer grado «donde haya centros de EGB» y de segundo grado «donde haya centros de BUP».

En el *plano universitario* se produce un salto espectacular con la creación prevista de seis universidades y cinco facultades o escuelas técnicas. Por otra parte, se pretenden corregir los graves desajustes en el rendimiento universitario, mediante un acortamiento en la duración real de los estudios y la reducción del tiempo entre la terminación de los estudios y la inserción en el mundo laboral.

CUADRO 10

III PLAN DE DESARROLLO

	Objetivos	Realizaciones (1972-73)
<i>Educación Preescolar</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Construir 87.000 puestos (35 por 100 dos-cinco años).</li> <li>2. Preferencia a las escuelas de párvulos (cuatro-cinco años).</li> <li>3. Prioridad a las zonas de bilingüismo o donde la mujer trabaje.</li> </ol>	29.040 (32 por 100-1974)
<i>Educación General Básica</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Construcción de 1.000.000 de puestos.</li> <li>2. Construcción de 9.000 viviendas para maestros.</li> <li>3. Construcción de 15.000 en Escuelas-Hogar.</li> <li>4. Escolarizar a niños de población diseminada.</li> <li>5. Hacer posible la concentración escolar y la graduación reduciendo las escuelas unitarias.</li> </ol>	451.295 (45 por 100)
<i>Bachillerato</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación de 140.000 puestos y 11 residencias.</li> <li>2. Construcción en grandes ciudades y cabeceras de comarca.</li> <li>3. Construcción en núcleos de expansión cuando lo exija el número de alumnos escolarizados en EGB.</li> </ol>	37.770 (27 por 100)

	Objetivos	Realizaciones (1972-73)
<i>Formación Profesional 1.º</i>	1. Construcción de 125.000 puestos.	6.927 (6 por 100)
<i>Formación Profesional 2.º</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Construcción de 26.000 puestos.</li> <li>Prioridad a las enseñanzas de primer grado.</li> <li>Integrar en la F. P. de 2.º grado algunas enseñanzas de los ciclos medios, de la antigua enseñanza laboral y otras nuevas.</li> <li>Establecer modalidades de acceso al Bachillerato y a la Universidad.</li> <li>Localizar los centros de primer grado donde haya centros de EGB y de 2.º grado donde haya centros de BUP.</li> </ol>	
<i>Enseñanza Universitaria</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Creación de las Universidades de Córdoba, Málaga, Santander, Extremadura, Nueva Universidad de Madrid, UNED, Nuevos Departamentos en Universidades existentes.</li> <li>Creación de las escuelas superiores de Arquitectura de La Coruña y Las Palmas.</li> <li>Mejorar el rendimiento y la calidad para que los graduados puedan rendir al país en un tiempo mínimo desde la terminación de los estudios.</li> <li>Aumentar la eficacia docente, sobre todo en las Facultades donde la mayor parte de los alumnos permanecen más años de lo normal.</li> </ol>	Córdoba, Santander, Málaga, UNED y Extremadura

Fuente: III Plan y Memoria.

### Resultados

Del objetivo señalado para Enseñanza Preescolar, al final del primer bienio se han construido un 33 por 100 de lo previsto.

Asimismo, del porcentaje de escolarización programada para 1975 (35 por 100 de dos a cinco años), se había conseguido en 1974 un 32 por 100, porcentaje similar al año anterior, por lo que es posible que no se alcance este objetivo al final del cuatrienio. Da la impresión que en Enseñanza Preescolar se va a repetir la historia de las construcciones de EGB: por una parte, objetivos

inferiores a las necesidades, y por otra, objetivos inalcanzables por falta de recursos. Sin embargo, lo cierto es que, en principio, la posición relativa de nuestro país no es muy desfavorable.

CUADRO 11

PORCENTAJES DE ESCOLARIZACION DE LOS NIÑOS DE TRES A SEIS AÑOS

PAÍS	AÑO	Tres	Cuatro	Cinco	Seis	Tres-seis
Austria .....	1970				97	(45)
Bélgica .....	1970	90	95	99	99	96
Dinamarca .....	1970					(9)
Finlandia .....	1968					(7)
Francia .....	1970	61	87	100	100	84
Alemania .....	1970				99	45
Grecia .....	1969					(37)
Irlanda .....	1970	(0)	(60)	(90)	(100)	(63)
Italia .....	1970					62
Luxemburgo .....	1970					(67)
Países Bajos .....	1970	0	84	96	99	70
Noruega .....	1970					(4)
Portugal .....	1969					(7)
España .....	1970	11,7	43	49	98	(56)
Suecia .....	1970					(27)
Suiza .....	1969					(39)
Reino Unido .....	1970	3	30	98	99	58
Yugoslavia .....	1965					(12)
Australia .....	1970					(45)
Canadá .....	1970					54
Japón .....	1971	5	35	60	100	50
Estados Unidos ...	1970	13	28	80	98	(57)

Nota: Las cifras entre paréntesis son estimaciones basadas en la hipótesis de que el 90 por 100 de los alumnos inscritos en la enseñanza pre-primaria pertenecen al grupo de edad de tres a cinco (para los países en que la escolaridad obligatoria emplea a los seis años).

Fuente: La situación de la enseñanza en los países miembros: examen de tendencias y de sectores prioritarios. Documento de la OCDE ED(73)2, abril 1973.

De los 22 países de la OCDE (cuadro 11), 13 tienen un porcentaje de escolarización inferior al de España para el grupo de edad tres-seis años y para la edad de tres años el porcentaje de escolarización en España es superior al del Reino Unido y Japón. Sin embargo, es necesario subrayar que de los 815.787 niños de Educación Preescolar (curso 1973-74), sólo el 37,7 por 100 asisten a centros estatales, o sea, gratuitos. Esto pone de manifiesto que la educación preescolar en nuestro país es «compensatoria», en el sentido de que agranda las diferencias entre las clases sociales.

Respecto a la EGB, a finales de 1973 se había conseguido un 45 por 100 de los puestos programados para el cuatrienio. De los demás objetivos, hay pocos datos disponibles, si bien es probable que la alta tasa de inflación de 1974 haya provocado una minoración en los resultados.

De los 140.000 puestos de Bachillerato previstos para 1975, en el primer bienio se habían construido 37.770, o sea, el 27 por 100, por lo que parece deducirse que no se alcanzará el objetivo previsto. Mucho menos posible parece el objetivo de Formación Profesional, que apenas alcanza el 5 por 100 de realización en 1973. Por otra parte, merece ser destacado el hecho de que ni la Orden de 15 de enero de 1973 ni la de 18 de mayo de 1974 de Programa-

ción de puestos escolares incluyen centros de este nivel, lo que hace suponer que los resultados físicos de los próximos años serán muy bajos.

Por lo que se refiere a la expansión universitaria prevista, de las seis universidades, se han *creado* cinco en el primer bienio. Sólo la nueva universidad de Madrid ha quedado pospuesta. Sin embargo, es necesario subrayar aquí que se trata de creación y no de construcción.

### 3. ALGUNOS PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA

#### 3.1 Una planificación cuantitativa

Una primera característica de los dos primeros planes educativos es su casi exclusiva referencia a la creación de puestos escolares. De acuerdo con la concepción imperante en aquella época, se concibe la planificación únicamente desde el punto de vista cuantitativo. En realidad se trata de planes preocupados por la respuesta a la expansión de la demanda de puestos escolares en los diversos niveles de enseñanza. Sin embargo, aun desde este punto de vista, se echan de menos aspectos tan importantes como la política de comarcalización que no aparecerá hasta el III Plan, las previsiones de profesorado y algunos otros, los aspectos pedagógicos de las construcciones, su normalización, la adaptabilidad de los edificios y los sistemas industrializados.

Los Planes de Desarrollo han intentado ser, en general, con alguna salvedad para el tercero, una respuesta a las necesidades de puestos de los diversos niveles educativos y, en este sentido, se puede decir que el balance global es relativamente positivo, si bien hay que reconocer la insuficiencia de los objetivos propuestos.

#### 3.2 Un déficit que se estira: ¿los niños sin escuela?

Bajo este título, Amando de Miguel (18) alude al crónico déficit de puestos escolares en Educación General Básica, que ya en tiempos del ministro Ruiz Jiménez representaba un millón, y que se viene repitiendo de modo reiterado hasta el III Plan de Desarrollo.

Sobre esta mítica cifra es necesario, sin embargo, hacer algunas puntuaciones:

a) Ni el Ministerio de Educación ni el Instituto Nacional de Estadística publican datos oficiales de puestos construidos. Por esta razón, las cifras varían según las fuentes de donde proceden y según el sistema de recogida que se adopte: puestos escolares creados o construidos, puestos construidos o en construcción, puestos construidos, entendiendo por tal la última certificación de obra, el acta de recepción, la inauguración...

b) Las migraciones interiores han dado lugar a un cambio en los asentamientos de población, dejando inutilizados puestos escolares en las zonas regresivas y provocando un déficit en las progresivas. A esto ha de añadirse el crecimiento demográfico de los años sesenta.

c) En tercer lugar, la prolongación de la escolaridad obligatoria ha dado

(18) A. DE MIGUEL: *Manual de estructura social de España*, Tecnos, Madrid, 1974; pp. 462 y 463.

lugar a un déficit adicional de los niños de doce y trece años no escolarizados en 1964 (año en que se extiende la obligatoriedad hasta los trece años).

d) El nuevo concepto de la escuela graduada ha dejado inservibles las escuelas de menos de ocho unidades, consideradas inadecuadas desde el punto de vista pedagógico.

e) Por último, la ampliación de la EGB a todos los niños de seis a trece años ha dado lugar a un fuerte incremento de la matrícula en este nivel, que alcanza a más de 1.200.000 niños, cifra aproximada de niños en Bachillerato Elemental en 1970-71. A este respecto se ha de tener en cuenta que la mayor parte de los centros donde cursaban estudios están siendo transformados en centros de Bachillerato.

Estas razones demuestran de modo suficiente que ha sido el concepto de déficit escolar el que ha ido evolucionando con el tiempo. Si, por ejemplo, contrastamos el déficit de 1952 (un millón según cifras oficiales) con los criterios actuales de escolarización obligatoria (seis-trece años) y de las escuelas graduadas de ocho o más unidades, probablemente la cifra del millón se convertiría en tres millones largos.

De hecho, está fuera de toda duda el esfuerzo realizado en construcciones de EGB entre 1961 y 1973 que ha alcanzado 1.958.675 puestos escolares (19), en términos brutos.

CUADRO 12

ENSEÑANZA GENERAL BÁSICA

Año	Puestos	Año	Puestos
1961	65.000	Suma anterior ...	556.300
1962	44.000	1968	179.520
1963	44.000	1969	223.080
1964	97.000	1970	197.320
1965	96.500	1971	351.160
1966	109.400	1972	232.165
1967	100.400	1973	219.130
Suma y sigue ...	556.300	Total .....	1.958.675

Fuente: *Libro Blanco y Memorias Planes de Desarrollo*.

Sin embargo, ni siquiera esta impresionante cantidad de puestos construidos había solucionado el problema de una *adecuada* escolarización en 1972. En ese año, según los cálculos efectuados por el Ministerio (20), el déficit real de puestos escolares de EGB era de 1.264.047, entendiendo por tales los alumnos no matriculados, los de escuelas mixtas y unitarias, los puestos en edificios en malas condiciones y los matriculados en el Bachillerato a extinguir.

Si a esto añadimos la continuación de las tendencias migratorias, las aulas con una relación profesor/alumno superior a 1/40 y la mejora o ampliación del concepto de escolarización, cabe pensar que no parece próxima, ni mucho menos, la solución del problema de la falta de puestos escolares *adecuados* en EGB.

(19) Cuadro 12.

(20) *La reforma educativa en marcha, 1972*. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1973, p. 12.

### 3.3 Ausencia de planificación global

Como ya hemos indicado, desde la Conferencia de Washington de 1961, ha tenido lugar un gran desarrollo de los servicios de planificación educativa, que en general se ocuparon de la expansión del sistema de enseñanza. Por esta razón, a los planificadores de la educación les preocupó la planificación cuantitativa y las discusiones en torno a los métodos de previsión de necesidades globales.

Por ello, en los dos primeros planes apenas se hacen previsiones de nuevos métodos de enseñanza, de medios o de contenidos. Y en cualquier caso, ciertas previsiones de este tipo carecen de adecuada cuantificación. Pero aún en el III Plan, que engloba previsiones de carácter cualitativo, falta una cuantificación de estas previsiones, en muchos casos. Si todo objetivo, por definición, debe estar cuantificado, no pueden considerarse como tales los siguientes: «Que sea mejor la formación dada...»; «aumentar la eficacia docente...»; «dividir a los alumnos en cuantos grupos sean necesarios...».

Permau Llinós (21) entiende la planificación global como un proceso que tiene en cuenta desde los objetivos de la educación hasta la localización de la última escuela. Debería, según el mismo autor, presentar los siguientes aspectos:

- a) *Elementos de base:* 1) Determinación de objetivos de la educación. 2) Cálculo de necesidades cuantitativas, prospección de puestos de trabajo y relación de la demanda social. 3) Fijación del contenido de la educación en sus diversos niveles.
- b) *Medios:* 1) Profesorado. 2) Costos. 3) Financiación.
- c) *Ejecución:* 1) Organización administrativa. 2) Mapa escolar. 3) Experimentación.

De hecho, los tres planes de educación carecen de varios de los elementos necesarios para que puedan ser considerados globales. Destaca sobre todo la ausencia de los contenidos educacionales, métodos, orientación escolar..., sobre todo en los dos primeros planes. En cuanto a los medios, no suele haber previsiones de profesorado (excepto en el II) ni de costes. En este aspecto, los planes contienen una distribución financiera entre los diversos niveles, que sirven de base para la determinación de los objetivos de construcción.

De igual modo, en el plano de la ejecución suelen olvidarse temas claves, como el de la organización administrativa. En este sentido, es característico de los tres Planes la falta de interrelación entre el Plan y la infraestructura administrativa para llevarla a cabo. No cabe duda que si existiese una planificación por objetivos, sería fácil hacer propuestas de organización administrativa por objetivos que se adaptasen a la primera. Pero lo cierto es que, excepto el *Libro Negro*, ninguno de los planes ha previsto objetivos de administración educativa, y, como consecuencia de ello, existe un claro divorcio entre ambas instituciones.

Por último, ninguno de los planes ha *trabajado* con el mapa escolar, en parte porque hasta fecha reciente no ha existido un sistema de comarcalización, si bien en los proyectos operativos suelen utilizarse datos del mapa escolar.

(21) Varios autores: *Planificación educacional*, ENAP, Madrid, 1969, pp. 98 y ss.

### 3.4 Problemas de financiación

Pese al incremento relativo de los presupuestos del Ministerio de Educación en comparación con el Presupuesto del Estado, se puede decir que persiste una crónica insuficiencia financiera en este sector debido a las siguientes causas:

- Aumento incesante de las tasas de inflación que impiden una consecución aceptable de los objetivos previstos.
- Desequilibrio entre el presupuesto de inversión y el presupuesto de funcionamiento que ha dado lugar a continuas transferencias de aquél a éste.
- Escasos recursos públicos dedicados a la educación en España en comparación con otros países (22). A pesar de la dificultad que ofrecen las comparaciones internacionales en esta materia, no cabe duda que, en general, pueden tomarse como sistema de referencia. Las diferencias más sensibles pueden provenir del peso diferente que puedan tener los gastos privados en educación. Sin embargo, aun en este caso, existen subvenciones públicas para la enseñanza privada. Por otra parte, hay que advertir que en el caso de España se incluyen sólo los gastos de la Administración central, por lo que no se tienen en cuenta los gastos de las Administraciones locales, muy escasos de todos modos.

Del cuadro 13 se deduce que los recursos dedicados por el Gobierno español a la educación son reducidos en comparación con otros países europeos, excepto Grecia y Portugal.

CUADRO 13  
GASTOS PÚBLICOS EN ENSEÑANZA

PAÍSES	Porcentaje PNB (1971)
Alemania Federal .....	4,5
Bélgica .....	5,4
España <sup>1</sup> .....	2,4
Francia <sup>2</sup> .....	3,5
Gran Bretaña .....	5,9
Grecia .....	1,8
Italia .....	4,8
Países Bajos .....	7,9
Portugal .....	1,4
Suecia .....	7,9

Fuente: UNESCO, *Statistical Year-Book*, 1973, París, 1974.

<sup>1</sup> Gastos de la Administración central.

<sup>2</sup> Gastos del Ministerio de Educación, exclusivamente.

(22) Cuadro 13.

## ASPECTOS DE LA PLANIFICACION TERRITORIAL

SANTIAGO RIUS

Subdirector general de Planificación  
(Ministerio de Educación y Ciencia)

### 1. INTRODUCCION

Como marco que sitúe el contenido de este trabajo y, al mismo tiempo, base de entendimiento que evite posibles interpretaciones alejadas de los objetivos del mismo, cabe formular algunas consideraciones.

Empezaremos señalando que al título genérico del trabajo se podría añadir como subtítulo el siguiente:

«Problemas, situaciones, sugerencias y recomendaciones de un planificador territorial de la educación en los primeros años de la reforma educativa en España.»

Con esto se expresa explícita e implícitamente:

1) Cuanto se expone en el trabajo es el resultado de la visión y experiencia de un planificador provincial de la educación.

2) Los distintos problemas que se exponen se refieren a un período del desarrollo de la educación en nuestro país, primera fase de la reforma educativa, es decir, a una situación concreta en el tiempo y en el espacio.

3) Se describen situaciones reales con las que se ha encontrado el planificador, sin pretender dar a las mismas y a las soluciones que se apuntan en algún caso el carácter de valor universal, general o válido en cualquier circunstancia.

Por otra parte, deben puntualizarse algunas otras consideraciones.

La planificación de la educación en España no ha sido un «invento» de la reforma educativa.

De hecho se viene planificando, podríamos decir que desde siempre, por cuanto, en mayor o menor medida, la previsión suele ser consustancial con las acciones humanas organizadas. Existiendo, pues, una administración educativa desde hace ya muchos años, es obvio que la planificación se ha venido realizando, con mejor o peor fortuna, también desde que existe dicha Administración.

Lo que es indudable y procede anotar aquí es que la reforma educativa concibe por vez primera un órgano específico de planificación en el ámbito provincial, con la función concreta de planificar, lo que supone considerar de forma global y coordinada todo el conjunto de funciones y cometidos dispersos entre varios órganos; con esta finalidad, anteriormente y al mismo tiempo, la adopción de una tecnificación superior que la que venía utilizándose en dichos sectores. Estos tenían encomendados cometidos de otra índole, lo que relegaba la planificación a un segundo plano en muchas ocasiones.

Por otra parte, en este trabajo se abordan problemas y situaciones de orden cuantitativo, y no específicamente cualitativo.

Ahora bien, lo cuantitativo, que va desde el número de centros, profesores o alumnos hasta las valoraciones de los gastos que todos ellos comportan,

influye de una forma directa e insoslayable en lo cualitativo, es decir, en lo puramente pedagógico, en los contenidos docentes, planes de estudios, en la calidad de la enseñanza, en la eficacia de formación impartida; en suma, en los objetivos más elevados de la educación.

En resumen, no se pretende considerar los problemas que presenta una planificación integral de la educación.

Para ello se requeriría contemplar y estudiar todos y cada uno de los sectores que componen el complejo educativo, desde distintos puntos de vista y bajo disciplinas diferentes, aunque debidamente coordinadas.

Hoy por hoy, las divisiones provinciales de planificación no están concebidas con esta estructura y, por lo tanto, sus funciones son más modestas.

Por otra parte, la planificación universitaria queda fuera de sus competencias.

## 2. LA PLANIFICACION, INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LA EDUCACION

La planificación en el campo social tiene cada día una mayor vigencia y utilidad.

Ya no resulta concebible hoy estudiar la evolución de los recursos sociales sin la aplicación, en mayor o menor medida, de las técnicas generales de planificación.

Al considerar, pues, la educación, estudiar su evolución y prever las distintas fronteras, en el tiempo, a las que se pretende llegar, debemos contar con un instrumento unánimemente aceptado y vigente en los países más desarrollados, como es la planificación.

El fenómeno educativo, como una de las parcelas fundamentales del campo social, constituye, sin duda, un sector en donde las técnicas de la planificación vienen siendo utilizadas con mayor empeño cada día.

Y es que resultaría ilusorio, ante la complejidad del fenómeno educativo, no arbitrar un conjunto de medidas suficientes para abarcarlo en su totalidad.

No puede recurrirse a fórmulas o elaboraciones simplistas, que sólo nos facilitarían una visión parcial o fragmentaria del conjunto.

El fenómeno educativo es un proceso múltiple, complejo e interrelacionado, en el que intervienen una serie de factores de carácter geográfico, estadístico, económico, pedagógico, sociológico, etc., de difícil coordinación, no sólo a nivel central, sino territorial indispensable.

Por ello mismo, se sitúan una serie de problemas y situaciones que requieren la acción coordinada de una serie de técnicas que, en conjunto, configuran el instrumento de la planificación.

Resulta evidente, pues, tras lo expuesto, que al abordarse en España una reforma educativa, se considerase indispensable institucionalizar de forma inequívoca este instrumento fundamental, mediante la creación de órganos específicos de planificación territorial: en la esfera central, la Dirección General de Programación e Inversiones, y en la provincial, las Divisiones de Planificación.

Establecidas estas consideraciones generales, pasemos a examinar ya el fenómeno educativo en concreto, en esta primera etapa de la reforma educativa, para analizar las distintas situaciones con que se ha encontrado el planificador provincial.

### 3. PLANIFICAR: LABOR DE EQUIPO

La planificación educativa, antes de la reforma, se realizaba simultáneamente en cada nivel de enseñanza, por órganos distintos, tanto en la esfera central como en la provincial.

La reforma, como se ha expuesto, reagrupó toda esta actividad dispersa, centrándola y encargándola a un órgano concreto dentro de la nueva organización provincial: la División de Planificación.

Esta circunstancia ha originado en algunos casos ciertos recelos de los sectores que hasta entonces la venían realizando, al estimar que se les había despojado de una función que tradicionalmente les correspondía.

El nuevo planificador territorial se encontró, pues, de entrada, con una cierta hostilidad por parte de grupos o personas dentro de la propia organización provincial.

Ante esta situación tenía dos actitudes posibles a adoptar:

- a) Ignorar estas reacciones, prescindiendo de las personas que las producían y, por lo tanto, de su colaboración y asesoría.
- b) O bien tenerlas en cuenta, procurando por todos los medios incorporar a dichas personas o sectores en su quehacer de planificador, considerando que esta actividad, por definición, nunca puede ser exclusivamente individual.

En la planificación deben intervenir y colaborar íntimamente distintas personas, con cualificaciones profesionales diversas y, por lo tanto, con visiones también distintas sobre el mismo fenómeno, pero que sin duda han de complementarse armónicamente para ofrecer un panorama completo del mismo, al objeto de facilitar su estudio y mejor comprensión.

Esta segunda opción es la única que el planificador consciente puede y debe adoptar si desea alcanzar resultados óptimos en su gestión.

Estos problemas humanos inciden de forma tan directa e importante en las actuaciones profesionales y técnicas, que deben tenerse muy en cuenta; por lo tanto, cuando se producen o se tropiezan con ellos, no deben menospreciarse o subvalorarse, pues, si no se tratan con tacto, comprensión e inteligencia, pueden originar situaciones de peligro o incluso hacer fracasar la gestión del planificador.

### 4. COMARCALIZACION TERRITORIAL

La delimitación de un territorio determinado (región, provincia, comarca) para su consideración bajo el prisma de la planificación educativa, debe contemplarse con la exigencia fundamental de procurar sean atendidas las necesidades docentes de todas clases que se registren en el mismo.

Para un más adecuado cumplimiento de dicha exigencia se considera indispensable conocer y estudiar previamente las diversas divisiones territoriales, tradicionales y vigentes en otros campos de la actividad administrativa, económica y jurídica, etc., tales como pueden ser:

- Comarcas naturales.
- Comarcas urbanísticas.
- Partidos judiciales.

- Demarcaciones sindicales.
- Zonas de mercado, etc.

Considerada toda la variada organización territorial procedente, útil en función de las distintas necesidades sociales o de la propia Administración en sus diversos sectores, resulta obvio que el campo educativo tiene también sus exigencias bien concretas, que coincidirán o no con los fines que se pretenden alcanzar por otros grupos u organizaciones, por lo que deberá «construir» sus propias comarcas en función de los fines educativos. Lo que ocurre es que el conocer todas las otras divisiones le podrá servir para fijar mejor sus propias demarcaciones.

Delimitando mejor el tema, podríamos señalar unos principios y criterios a tener en cuenta en esta primera etapa de la planificación educativa: división territorial sobre la que se desea actuar, que es la comarcalización.

*a)* Deben estudiarse y concebirse las divisiones del territorio bajo el criterio de la autosuficiencia docente, en todos los niveles educativos que se consideren, es decir, buscando que cada demarcación esté atendida por centros completos de los distintos niveles y clases.

*b)* Para facilitar la comprensión general de la división territorial, debe procurarse hacer coincidir las comarcas educativas con las naturales o históricas, y utilizar su terminología y, si ello no resulta posible plenamente, completarla con indicaciones de situación geográfica del territorio de que se trate respecto de los puntos cardinales (oriental, occidental, norte, sur), o bien de la situación geográfica determinante (valle, llano, río, cadena o zona montañosa, etcétera).

*c)* La delimitación territorial de la «Comarca educativa» debe establecerse teniendo en cuenta una serie de factores geográficos, demográficos, socioeconómicos, políticos, etc., tales como:

- La estructura geográfica.
- Estructura socioeconómica.
- Red de transportes.
- Estructura de la pirámide de población.
- Previsiones de crecimiento.
- Distribución territorial de la población.
- Movimientos migratorios.
- Centros docentes existentes, públicos y privados.
- Concentraciones y transporte escolar.

*d)* La «Comarca educativa» debe concebirse también como una división territorial dinámica, es decir, que la adscripción a la misma de determinados municipios, para referirnos a las divisiones territoriales oficiales establecidas en el escalón primero, se realice en función de la adecuación de los mismos a las necesidades escolares propias y de los municipios colindantes en un momento histórico concreto. Por lo tanto, si las circunstancias demográficas de estructura viaria, etc., varían a través del tiempo y aconsejan una descripción distinta, debe poder hacerse sin dificultad. Se trata, pues, de crear unas divisiones territoriales vivas que se acomoden a las exigencias de cada época, entendiendo este término con todas las limitaciones temporales que se quiera.

*e)* Para dar la máxima dinamicidad señalada y teniendo en cuenta la variedad del tamaño y características de los municipios que componen la comar-

ca, es conveniente dar a cada uno de ellos una calificación concreta en función precisamente de esta variedad.

Así pueden señalarse los siguientes tipos:

- Municipios cabeceras.
- Municipios de expansión.
- Municipios autónomos.
- Municipios con ciertos niveles de enseñanza.
- Municipios de concentración, etc.

La adscripción a cada uno de estos apartados depende de una serie de factores, tales como:

- Volumen de población.
- Capitalidad de comarca o subcomarca natural.
- Crecimiento demográfico.
- Vías de comunicación.
- Autosuficiencia educativa.
- Centro comercial o administrativo.
- Expansión industrial.

Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que el criterio de autosuficiencia, señalado como básico para la delimitación de las comarcas y adscripción de los distintos municipios a las cabeceras, no siempre es válido. Si la autosuficiencia la entendemos para todos los niveles educativos, deberán establecerse comarcas y subcomarcas, o comarcas mayores y menores debidamente coordinadas, de acuerdo con la demanda potencial de puestos escolares en cada nivel.

Una comarca determinada, autosuficiente, teniendo en cuenta su población escolarizable de seis-trece años, en Educación General Básica, será insuficiente quizás para establecer un centro de Bachillerato.

Este nivel requerirá la agrupación de varias comarcas, autosuficientes en EGB, que en conjunto registren una demanda potencial de población escolar de catorce a dieciséis años suficiente para cubrir la capacidad mínima de un centro tipo de Bachillerato. Otro tanto puede ocurrir en Formación Profesional.

En todo caso, cuando se adopta una comarcalización determinada, conviene explicar los criterios que se han utilizado para configurarla y especificar el alcance de la autosuficiencia adoptada.

## 5. CONOCIMIENTO DE LA REALIDAD: MAPA ESCOLAR

Sin duda, una de las primeras acciones que el planificador territorial debe acometer es conocer la realidad educativa sobre la que tenga que actuar. Es algo tan claro que parece superfluo señalarlo.

Sin embargo, conviene tener en cuenta esta actuación, por cuanto su realización práctica puede ofrecer determinadas dificultades, y, por otra parte, conviene señalar o recordar algunos extremos sobre este particular.

El conocimiento de la realidad para un planificador territorial de la educación, en el sentido que aquí interesa, supone realizar un inventario de centros, equipos y puestos escolares comprendidos dentro de la comarca o zona que se deseé planificar.

El inventario de centros debe reflejar al mismo tiempo el nivel a que se dedica, la estructura que tiene, con la capacidad de puestos escolares, ubica-

ción concreta en la población o zona en que esté situado, junto con datos complementarios de su estado físico, fecha de construcción y servicios de que disponga, tales como comedor, transporte y residencia.

Otro factor esencial para conocer la realidad de la infraestructura educativa es inventariar al mismo tiempo el equipamiento de los centros, para conocer clase de mobiliario, estado, fecha en que fue adquirido y el equipo técnico pedagógico, con las mismas especificaciones.

Debe tenerse en cuenta que la situación material de todos estos medios condiciona, más o menos eficazmente, pero lo hace en suma, la calidad de la enseñanza que se imparte; por lo que se debe procurar detectar estas situaciones con el mayor detalle posible, para confeccionar los programas de reposición de mobiliario y equipo cuando resulte necesario.

Todo esto es válido para toda clase de centros, tanto estatales como no estatales, ya que la Administración educativa, al tener que controlar el funcionamiento de todos los establecimientos docentes, supervisando la calidad de la enseñanza impartida, es responsable, en mayor o menor medida, del buen estado de la infraestructura educativa de todo el país.

Considerando los dos grandes sectores, público y privado, de la enseñanza, a la Administración educativa le compete:

1) Sector público: Control pleno de todos los centros estatales y, por lo tanto, responsable de su estado y funcionamiento.

2) Sector privado: Control cada vez mayor de los centros privados por medio de dos acciones paralelas:

a) Subvenciones para la construcción, transformación y equipamiento.

b) Subvenciones para el funcionamiento.

Por lo tanto, ante esta situación de intervención en la enseñanza privada que se está intensificando cada vez más, la Administración educativa y, dentro de ella, los planificadores territoriales deben conocer lo mejor posible el estado de los centros, tanto públicos como privados, ya que se ha de tener en cuenta el número y calidad de la oferta de puestos escolares originada conjuntamente por ambos sectores, que cada vez están más próximos.

Conociendo la composición de los centros se conoce el conjunto de puestos escolares de que disponen y, por consiguiente, el volumen de oferta que supone.

Es conveniente, para que la visión del mapa escolar sea completa, trasladar por medio de unos signos convencionales específicos la situación y composición de los centros a los correspondientes mapas normalizados de las comarcas o zonas que se estudien. De esta forma quedará reflejada de forma gráfica la infraestructura educativa correspondiente, que sin duda resultará muy ilustrativa para apreciar mejor las distintas situaciones del equipamiento social en materia de centros de enseñanza.

El conocimiento de los centros, su situación y su composición nos ayudará de manera especial en la apreciación y valoración de las situaciones siguientes:

— Comarcas o zonas deficitarias en puestos escolares en general y de carácter gratuito en particular, al facilitar la comparación entre los sectores estatal y no estatal, centros subvencionados y no subvencionados.

— Comarcas o zonas con una infraestructura educativa deficiente, es decir, dotada de centros escolares de carácter unitario o con una graduación incompleta, que imparten por ello una enseñanza de deficiente calidad.

— Determinación de la ubicación más idónea de los centros, así como de las concentraciones escolares necesarias.

El conocimiento de todas estas situaciones y circunstancias han de llevar al planificador al establecimiento de una serie de acciones concretas:

— El estudio de las alternativas sobre la reestructuración de la comarca o zona en donde se desee actuar y se registren las deficiencias o necesidades, con objeto de que, por medio de agrupaciones, concentraciones o nuevas construcciones de centros completos, se perfeccione o modifique radicalmente la infraestructura educativa imperfecta.

— La determinación de un orden de prioridades en la programación y construcción de centros o adopción de determinadas medidas para la reorganización o concentración escolar.

Todo estudio derivado del mapa escolar ha de estar complementado por la contemplación de la situación demográfica correspondiente, así como de la evolución que se prevea ha de experimentar la población a corto y medio plazo. Este factor se considera con más detalle en otro apartado.

No debe pensarse que la elaboración de un mapa escolar sea una tarea fácil. Dificultades técnicas no las ofrece, desde luego, pero su realización práctica es laboriosa, por lo que debe ponerse en la misma el mayor cuidado, procurando por todos los medios que no se «escape» ningún centro docente.

La experiencia sobre este particular adquirida durante varios años de trabajos sobre estadística escolar en una ciudad con gran censo de población y, por lo tanto, con muchos centros docentes, en especial del sector no estatal, ha resultado bien elocuente: en los niveles de Preescolar y EGB no se ha podido llegar a conocer con exactitud el número real de centros privados existentes. Se han llegado a contrastar y depurar relaciones de centros elaborados por distintos sectores y organismos, públicos y privados, sin conseguir la coincidencia.

Esta situación se produce fundamentalmente por la falta de interés, o recelo en algunos casos, por parte de los responsables de centros. Descuidan:

- Contestar o cumplimentar los cuestionarios que se les remite.
- Darse de alta o baja en su actividad docente.
- Comunicar el cambio de domicilio o la fusión con otro centro, etc.

Todo ello hace que resulte difícilísimo establecer una relación completa y válida de centros docentes existentes en un momento dado.

Esta situación podría resolverse mediante una estrecha colaboración entre los organismos de la Administración central y local. Un centro escolar no puede camuflarse fácilmente. Su existencia puede perfectamente detectarse por los servicios de vigilancia de los municipios, que controlan otras actividades de la población.

## 6. INFORMACION DEMOGRAFICA

### 6.1 Datos de base

Entre los diversos problemas que se plantean en una planificación educativa provincial, nos encontramos con uno que, por su relevancia, condiciona de hecho todos los demás: la información demográfica.

El conocimiento de la estructura demográfica de la población en general, y en particular de la comprendida en los grupos en edad escolar, es obviamente fundamental para todo el proceso de planificación educativa en cualquier ámbito geográfico mayor o menor.

La información demográfica en el campo educativo necesita disponer del conjunto de datos suficientes en dos vertientes o aspectos básicos:

- a) Situación de la población en edad escolar en un momento dado (en el momento histórico en que se encuentre).
- b) Estimación de dicha población en momentos sucesivos (evolución de la población hacia un futuro histórico concreto).

Si la función esencial del planificar en general es prever situaciones futuras para anticipar la adecuación de los medios a los fines, es lógico que, en el campo de la planificación educativa, resulta indispensable prever la evolución (desarrollo, recesión, estancamiento, etc.) del sujeto base de la educación: la población en edad escolar.

Para completar este aspecto sobre la información demográfica, cabe recordar que, para estudiar la estimación de la población en momentos sucesivos, debemos partir, no de un momento dado actual, sino retroceder en el tiempo para procurarse el mayor número de datos históricos registrados en el pasado.

Esto que como planteamiento teórico es elemental y no ofrece dificultades, en el campo práctico constituye un serio problema.

Debe tenerse en cuenta que la información demográfica a nivel provincial supone disponer de:

- Datos de población a nivel de grandes municipios (global y discriminada por distritos o barrios y entidades de población, separadas del núcleo principal).
- Datos de población a nivel de municipios medios y pequeños (global y discriminada por núcleos de población y entidades locales menores).
- Estructura de la población por edades, en todos los casos anteriores.

Además, como factores demográficos, para el estudio de la población debemos considerar el crecimiento vegetativo y los movimientos migratorios.

La gran dificultad que el estudio de la información demográfica supone se debe a la carencia de datos, al nivel detallado expuesto, en que todavía tenemos que movernos.

Pese a que la información demográfica, particularmente en el campo educativo, está experimentando, desde hace unos pocos años, un crecimiento y perfeccionamiento muy considerable, las lagunas que se registran en el pasado dificultan la elaboración de series estadísticas completas, con la calidad necesaria, para elaborar los estudios pertinentes.

Debe entonces, pues, recurrirse a las estimaciones y elaboraciones más o menos alambicadas, con resultados en muchos casos fiables, pero no totalmente válidos para todos los supuestos.

Esta circunstancia se agrava con la carencia de datos completos, casi siempre, sobre los movimientos migratorios, de uno u otro signo, que en determinados municipios son fundamentales.

La elaboración de los censos oficiales de población general, que se realiza los años terminados en 0, son los instrumentos esenciales que proporcionan los datos de base. Pero, como ya se ha indicado, no ofrecen la desagregación suficiente a nivel provincial y municipal.

Los padrones se llevan a cabo en los años terminados en 5, y, además de la insuficiencia de datos señalada, la calidad de los que suministra es inferior a la del censo.

Los padrones municipales se elaboran en base a las rectificaciones anuales que hacen los ayuntamientos mediante la actualización de los saldos netos de altas y bajas, y cuyos datos son conocidos anualmente referidos al 31 de diciembre. Estos datos se exponen solamente en cifras globales provinciales, según se trate de población de hecho o de derecho, y distinguiendo entre capital y resto de la provincia.

## 6.2 Las migraciones

Una circunstancia que entraña especial dificultad y que incide directamente en todas las estimaciones demográficas es lo que se califica como «el fenómeno de las migraciones».

No se pretende con ello significar que se trate de una situación «ex novo», puesto que las migraciones siempre han existido; pero lo que sí se puede afirmar es que, de hecho, es una situación de un carácter especial, debido a la fuerza y amplitud con que se ha manifestado en estos últimos años.

Por lo tanto, este factor ha venido a modificar sustancialmente el crecimiento puramente vegetativo que experimentaban amplias áreas del país.

Las migraciones interiores de uno u otro signo han venido a alterar el ritmo de evolución de la población creando nuevos problemas.

Pensemos en las grandes masas de población en edad escolar que, arrastradas por los cambios de domicilio de sus familias, en busca de mejores situaciones laborales, dejan puestos vacantes en determinadas zonas para demandar otros nuevos en la zona de nueva residencia.

Los problemas que se crean son, de una parte, dejar sin aprovechamiento instalaciones siempre costosas en determinados lugares, y crear graves situaciones de déficit de puestos escolares en otros.

Y lo peor de todo es la imposibilidad de detectar con el tiempo suficiente estas situaciones.

Los datos de población que se requieren para los estudios de planificación en los períodos intercensales experimentan por todas estas circunstancias muy sensibles variaciones, sin que puedan ser conocidas con la rigurosidad y antelación necesaria.

Todo ello viene condicionado por el mayor o menor interés, derivado, claro está, de una cultura, de las poblaciones migratorias al darse de baja y alta en los lugares de partida y llegada, lo que sin duda origina alteraciones importantes en las cifras sobre la demografía en cada una de las zonas afectadas.

Ante la imposibilidad de disponer de datos fiables de todos estos movimientos migratorios, sólo cabe recurrir a las estimaciones y proyecciones, con todas las limitaciones que ello entraña.

## 7. UBICACION DE LOS CENTROS DOCENTES

En el campo de la planificación educativa no sólo importa establecer el «cómo» y el «cuándo», sino también el «dónde».

Es decir, uno de los aspectos que deben considerarse con mayor interés

es la determinación de la ubicación física de los centros o instalaciones docentes y culturales.

Considerábamos en otra parte de este trabajo la necesidad de establecer una división territorial en función de una serie de factores y bajo el criterio matriz de la autosuficiencia, para mejor aplicar las normas de planificación y verificar posteriormente el control de sus resultados.

Así, pues, la consecución de la mayor eficacia posible en la realización de los presupuestos de la planificación está en función de la adecuada ubicación en el territorio de las construcciones educativas.

Sin embargo, la aplicación práctica de este principio presenta dificultades que intentaremos analizar.

Cabe distinguir dos grandes sectores:

- a) Areas rurales.
- b) Areas urbanas.

### 7.1 Areas rurales

La ubicación física de los centros educativos en las áreas rurales, en principio, no presenta demasiados problemas, por cuanto suelen existir suficientes espacios cuyo valor de disposición o adquisición no resulta excesivo, lo que permite encontrar lugares idóneos para las construcciones.

Las dificultades físicas y económicas que pueden presentarse en estos supuestos son debidas a la carencia en muchas ocasiones de accesos adecuados, lo que comporta su indispensable realización y urbanización de la zona con el mayor encarecimiento que ello entraña.

Esto por lo que se refiere al aspecto económico o material de la cuestión; los verdaderos problemas que la ubicación de centros docentes en el medio rural comporta son fundamentalmente de otra índole.

Nos referimos a las dificultades que podríamos denominar sociológicas.

El desarrollo sociocultural en este medio es todavía limitado, y en muchas ocasiones la población rural no admite de buena gana las conveniencias docentes, que para ellos no dejan de ser sino imposiciones extrañas que les cuesta comprender, cuando no las interpretan como caprichosas soluciones en favor de un municipio vecino con el que no se llevan quizá bien.

Luego la planificación en las zonas rurales tropieza muchas veces con toda una serie de recelos que dificultan enormemente la correcta ubicación de los centros.

Esta circunstancia debe tenerse muy en cuenta por cualquier planificador territorial.

Así, pues, no resulta sólo imprescindible estudiar y considerar las distancias y vías de comunicación entre los diversos núcleos de población, los accidentes geográficos, etc., concurrentes en la demarcación considerada, sino estudiar y valorar seriamente la siempre compleja situación de las relaciones sociales entre las poblaciones y también, como no, los efectos que cualquier decisión, por óptima que sea técnicamente, puede provocar.

Con esto, claro está, no se pretende decir que la decisión del planificador debe supeditarse a torpes actitudes o interpretaciones locales, pero, en cualquier caso, resulta imprescindible que las tenga en cuenta.

De no hacerlo así, se puede encontrar con la sorpresa de descubrir, al poco tiempo de construido un centro, su inutilidad, al verse abandonado por la

actitud de sectores de población que, disconformes con su ubicación, prefieren acudir a otros centros más alejados e incómodos, aun a costa de mayor sacrificio económico.

## 7.2 Áreas urbanas

Los problemas que entraña la ubicación de los centros educativos en un área urbana podemos resumirlos en lo siguiente:

Dificultad de disposición o carencia de solares en zonas o barriadas donde la demanda escolar es más fuerte y, por lo tanto, donde la construcción es más necesaria.

La dificultad de disponer de espacios para la construcción de centros se agrava de forma considerable en las urbes con densidad de población mayor.

Esta situación presenta dos aspectos igualmente problemáticos:

- a) Carencia de solares.
- b) Carestía de solares.

Cuando en una zona o barriada concreta de un municipio con gran demanda de puestos escolares se carece materialmente de espacios para la ubicación de los centros necesarios para atenderla, puede procederse de alguna de las formas siguientes:

- 1) Procurar espacios fuera de la zona necesitada, lo que quizás nos obligará a establecer un transporte escolar, con el mayor coste que ello entraña.
- 2) Procurar la adquisición de terrenos de propiedad privada dentro del sector deficitario, con el grave inconveniente, normalmente, de su elevado precio de mercado, que lo sitúa por encima del propio valor de la construcción.
- 3) Procurar la expropiación de terrenos o edificios particulares situados dentro de la zona necesitada, con un mayor coste, en ocasiones prohibitivo, cuando no de imposible realización en la práctica.

En cualquier caso, pues, de los supuestos considerados, nos encontramos con situaciones muchas veces insuperables o de muy difícil y costosa solución.

Ante la grave realidad que se viene registrando en determinadas poblaciones o demarcaciones urbanas concretas, que ya está impidiendo el adecuado e imprescindible equipamiento educativo y de otra índole, sólo cabe una actitud: la implantación de enérgicas medidas de expropiación del suelo urbano por causa de interés público.

## 7.3 Inventario de solares

Para facilitar la programación y posterior construcción de los centros docentes, resulta imprescindible establecer un inventario de solares oficial.

Para organizar el mismo se requerirían esquemáticamente las siguientes acciones:

- a) Dar a conocer a todos los municipios en donde se haya previsto la necesidad de construcción de un centro docente, de cualquier tipo y nivel, a corto o medio plazo, esta circunstancia, indicándole la conve-

- niencia de que ponga a disposición de la Administración educativa espacios suficientes e idóneos para dichos fines.
- b) Que todos los municipios interesados dispongan o procuren solares adecuados para la construcción de centros docentes y los pongan a disposición de la Administración educativa.
  - c) Una vez que por los servicios técnicos competentes se hayan llevado las comprobaciones pertinentes para constatar que los terrenos reúnen las condiciones mínimas exigidas, se inscriben en el registro oficial de solares con carácter definitivo.

La creación oficial de este inventario de solares resultaría de la mayor utilidad, ya que:

- Se conocerían con tiempo suficiente los municipios que poseen espacios suficientes para el equipamiento educativo.
- Se evitarían los retrasos en la construcción de centros, que se originan muchas veces por carecer de solares u ofrecerlos tarde.
- Se obligaría indirectamente a los municipios a realizar inversiones que les serían productivas, ya que el aumento del valor de los terrenos experimenta con carácter general un fuerte incremento, por lo que siempre ha de resultar más rentable adquirir un solar ahora que dentro de dos o tres años, y esto sin contar con las dificultades que pueden presentarse en años venideros, al haberse ido ocupando los solares disponibles para otros fines.

La experiencia en este campo resulta también muy elocuente:

No puede estudiarse seriamente la ubicación más idónea de los centros docentes sin conocer previamente las posibles reservas de espacios para equipamiento educativo de que disponen los municipios, ya que en otro caso lo que se hace es fijar sobre el papel una serie de localizaciones, en función de toda una serie de factores, que, después, en la práctica, por dificultades diversas, no van a poder tener efectividad.

La planificación educativa no debe ser algo utópico, sino realista, conjugando adecuadamente lo necesario con lo posible.

## 8. CONCENTRACIONES ESCOLARES

En el proceso general de evolución social se está registrando cada vez más la concentración de grandes masas de población alrededor de los núcleos en donde se produce una mayor actividad económica.

Como contrapartida, los núcleos rurales de población se están despoblando y envejeciendo simultáneamente, al emigrar a los núcleos urbanos la población en mejores condiciones de actividad.

Esto incide profundamente en el campo educativo en dos sentidos:

- Creando un considerable aumento de demanda de puestos escolares en las zonas urbanas, lo que da origen a déficit de equipamiento escolar.
- Dejando a niños en edad escolar, poco numerosos y dispersos, en las áreas rurales, insuficientes para ser atendidos en cada lugar por grupos docentes completos, ya que quedarán medio vacíos.

El primer aspecto ha sido considerado con carácter general en los apartados anteriores, y el segundo, apuntado también, merece una consideración más detallada ahora.

Entre las medidas de corrección y perfeccionamiento de la estructura escolar deficiente se señalaba la concentración escolar. De este sistema se pueden derivar las siguientes ventajas:

- Facilitar la escolarización debidamente graduada y, por lo tanto, completa a todos los niños en edad escolar de zonas rurales o con densidad mínima de población.
- Ofrecer, por ende, una igualdad de oportunidades en cuanto a calidad de la enseñanza impartida a los niños en esas zonas, en relación con los situados en zonas urbanas o de mayor población.
- Procurar un ahorro económico considerable en muchos casos a la Administración educativa, ya que la concentración permite la supresión de centros escolares de carácter unitario o con pequeña graduación.
- Dar a los profesores que regentan estas unitarias o pequeñas graduadas mayores opciones y satisfacciones, al redimirles del aislamiento en que se encuentran.

Se advierte, pues, una serie de consecuencias pedagógicas, humanas y económicas que el planificador ha de considerar cuando estudie un problema de esta índole.

Ahora bien, las concentraciones escolares plantean otras situaciones que deben tenerse en cuenta también:

- La necesidad de establecer un transporte escolar para facilitar el traslado de los niños, de los pequeños núcleos o áreas dispersas, al municipio donde está situado el centro receptor. Esto, en principio, tiene un coste que puede resultar considerable, y en ocasiones prohibitivo.
- Los padres de familia no están dispuestos en muchas ocasiones a que se transporte a sus hijos pequeños lejos del domicilio, por causa de la peligrosidad o incomodidad que ello supone.
- Los municipios en donde hay niños que deben ser transportados ven con recelo, y en muchos casos con hostilidad, esta acción, por causa de la rivalidad con el municipio al que van destinados.
- Las comunicaciones entre el municipio de concentración y los tributarios en este aspecto no siempre son fáciles y rectilíneas.

Todo ello viene complicado por dos factores intrínsecos al propio transporte:

- Dificultad de adjudicación del transporte, debido a:
  - no existencia de transportistas adecuados en la zona interesada;
  - no interesarse a los transportistas el itinerario trazado.
- Encarecimiento constante del coste del transporte que hace que los transportistas adjudicatarios abandonen o cesen en el servicio.

Y por parte de la Administración:

- Poca flexibilidad para la adjudicación del servicio, aunque se ha mejorado sensiblemente el procedimiento últimamente.
- Fondos insuficientes —en ocasiones— para atender los aumentos de precios que se plantean.

El planificador provincial, salvo estos últimos factores derivados de la Administración y del propio transporte, que le exceden, debe estudiar y ponderar muy bien todos los demás para elaborar cualquier propuesta de concentración escolar.

En determinadas circunstancias tendrá que considerarse la conveniencia de establecer un internado o residencia escolar, con los problemas adicionales que ello plantea.

## 9. PREVISIONES DE PROFESORADO

El crecimiento del sistema educativo hace indispensable prever con la suficiente antelación el número de docentes necesarios para atender los nuevos centros que vaya resultando indispensable construir.

No es necesario ponderar, por obvio, la importancia que este factor tiene en el sistema educativo, pero sí conviene recordar las razones concluyentes que entraña, para recomendar la mayor consideración del tema en cualquier circunstancia.

- El profesorado no se improvisa; su formación es larga y costosa.
- El reclutamiento no se verifica con facilidad. Normalmente se requiere todo un proceso selectivo de cierta duración.
- La incidencia en el montante del coste de funcionamiento del sistema educativo es enorme.

Por todo ello se requiere la adecuada ponderación de estos extremos, para acomodar la puesta en marcha de los centros con los medios de personal suficiente para atenderlos, evitando desfases que pueden resultar muy perjudiciales a la sociedad.

El planificador territorial, al programar los centros de los distintos niveles a construir en una provincia determinada debe evaluar el número de profesores que han de necesitarse y su cualificación, teniendo en cuenta las plantillas tipo para cada clase y volumen de centro.

## 10. VALORACION DE ACTUACIONES Y PROPUESTAS

Cuando el planificador provincial estudie cualquier tema educativo que origine una propuesta concreta de actuación en cuanto al número de centros a construir o equipar, ubicación de los mismos, plantillas de profesorado necesarias para atenderlos, concentraciones escolares a implantar, etc., debe procurar valorar o cuantificar los costes que tales acciones o propuestas concretas pueden implicar.

Si resulta que se le presentan dos o más soluciones alternativas sobre un mismo problema, con mayor razón debe cuantificar cada una de ellas, para facilitar la elección que resulte óptima o más adecuada de acuerdo con las circunstancias de tiempo y espacio.

Bien es verdad que resulta muy difícil cuantificar los costes o beneficios sociales, pero en todo caso debe procurarse obtener un coste mínimo ponderando debidamente todos los factores de carácter demográfico, social, económico y político concurrentes, buscando como objetivo, denominador común de todo ello, alcanzar el mayor índice de eficacia en la realización de lo proyectado.

Como instrumento para estos fines que cada día tiene una mayor aplicación en el campo social, y de la educación en concreto, tenemos el análisis coste-beneficio.

Al no poder ser consideradas las inversiones en educación desde el prisma exclusivo de la valoración de mercado, es lógico que se apliquen los criterios de los costes y beneficios sociales, aun con todas las dificultades y limitaciones que dicho sistema entraña.

Este es un aspecto en que el planificador territorial debe procurar instruirse debidamente y desarrollar en su quehacer práctico, aplicándolo en todas sus actuaciones.

## 11. CONCLUSION

Hasta aquí el panorama esquemáticamente expuesto, con que un planificador territorial de la educación se ha encontrado en su primera época de actuación de la reforma educativa.

No es hora todavía de establecer un balance, pero sí de afirmar una actitud en las personas responsables de estas tareas.

El planificador provincial y su equipo de colaboradores deben adoptar un talante especial en orden a:

- Profundizar cada vez más todos los problemas y situaciones que la planificación educativa presenta.
- Depurar y perfeccionar los medios e instrumentos de análisis de los distintos fenómenos y problemas educativos.
- Establecer una más completa labor de coordinación y colaboración con todos los sectores o estamentos interesados en la planificación social en general, y educativa en particular.
- No dejarse sorprender o desanimar ante cualquier fallo o situación desfavorable con que pueda tropezar.
- Seguir avanzando en el camino emprendido, con las máximas auto-exigencias de profesionalidad.

## EL PROBLEMA DE LA DELIMITACION DE ZONAS HOMOGENEAS A EFECTOS DE PROGRAMACION EDUCATIVA

JORGE SOBREQUES I CALLICO

El problema puede resumirse así: en la implantación de una reforma educativa debe establecerse un plan y calendario de prioridades para la inversión. Este plan no puede elaborarse si no se ha zonificado el país, es decir, si no se han descrito las características de estas zonas. ¿Cómo podría afirmarse si no que una región, provincia o comarca necesita con más urgencia que otra una actuación educativa?

Zonificar es calificar o describir un área con la ayuda de determinadas variables. El éxito o fracaso de una programación se juega en esta etapa.

Es preciso hacer una advertencia. En este artículo no se trata tanto de zonificar como de aportar una mecánica o un enfoque que permita caracterizar o describir un área con la ayuda de determinadas variables; la descripción puede hacerse a cualquier nivel, sea regional, provincial, comarcal, etc.

La planificación regional de la educación se basa en razones de carácter político, histórico y administrativo, en motivaciones de orden psicológico y de justicia distributiva, en busca de una adecuación de las oportunidades educativas a las diversas necesidades y aspiraciones regionales.

Añádase a estas razones, y no es lo menos importante, la consideración de la región como instancia operativa en la implantación de la reforma educativa. Perspectiva ésta que estaría en la misma línea estratégica propugnada por los trabajos del II y III Plan de Desarrollo, que consideran la región como una unidad operativa por excelencia.

La primera consideración a tener en cuenta sería la delimitación del papel respectivo de las autoridades regionales y centrales. La delimitación de regiones en orden a una implantación de la reforma educativa deberá partir de las áreas administrativas actualmente en vigor, o que son presumibles en plazo relativamente corto. En todo caso, este problema escapa del ámbito de nuestro propósito.

Creemos que el mejor método de planificación nacional reside en una combinación óptima de los estudios macroeducativos (verbigracia: modelo español de desarrollo educativo) y de los estudios regionales o incluso sectoriales (verbigracia: planes regionales o provinciales). Estos últimos pueden ser particularmente útiles en orden a formular de una manera más detallada los objetivos gubernamentales mejorando las estimaciones y completando la información estadística.

Sin embargo, conviene delimitar bien la analogía entre Plan Nacional de Educación y planes regionales:

a) Dada la diferencia de dimensión, el sistema de educación de una región no tiene las características de sistema cerrado que tiene la educación a nivel nacional. De ello se deriva que la construcción de un modelo regional es más difícil, pues entran en juego más variables; por el contrario, resulta más fácil definir una línea política regional dado el carácter de subordinación de ésta a la nacional.

b) Los *instrumentos de acción* a escala regional difieren de los de escala nacional. Es preciso delimitarlos cuidadosamente si no se quiere incurrir en

ambigüedades. A escala regional ciertas variables endógenas en el ámbito nacional devienen exógenas (verbigracia: la retribución de los profesores y maestros). Por otra parte, es preciso contar con el papel de la iniciativa privada, que puede ejercer una influencia comparable con la de las autoridades locales y regionales (influencia complementaria, concurrente, conflictiva, etc.).

c) Para ciertas regiones que cuentan con grandes ciudades la información debe desagregarse a nivel de *áreas metropolitanas* —única unidad realmente operativa en estos casos—. Ni que decir tiene que por el momento es difícil disponer de tal información, pero deben iniciarse esfuerzos hacia tal fin.

d) En general, y con la excepción de algunos casos a tener muy en cuenta, la Información estadística regional es más deficiente que la nacional. Esto es debido a que la unidad administrativa regional apenas tiene existencia legal y/o no coincide con las actuales demarcaciones. Parece, pues, oportuno potenciar al máximo organismos de tratamiento, documentación y producción de estadísticas educativas regionales.

A tal efecto, quizá fuera útil inspirarse en otras experiencias extranjeras análogas, tales como los *Observatoires* creados por el INSE francés o las *Lock-out institutions* americanas.

La caracterización de una zona a nuestros efectos de programación puede resumirse en dos tipos de cuestiones fundamentales:

1) Aquellas que afectan a las diferencias en las tasas de escolaridad (y muy particularmente las que se refieren al período de escolaridad obligatoria) y las que afectan a los rendimientos educativos regionales diferenciales dentro del sistema de enseñanza (cuestión que ha merecido hasta hoy muy poca atención).

2) Las que atañen a la adecuación de la oferta educacional a las necesidades y aspiraciones de la región (demanda regional socioeconómica de enseñanza).

### Problema 1

1.1 *Indicador:* Tasas de escolaridad diferenciales.

1.2 *Indicador:* Rendimientos escolares diferenciales.

### Problema 2

2.1 Adecuación de la oferta educacional a las necesidades socioeconómicas del área.

*Indicador:* Porcentaje de población activa por sectores económicos.

La estrategia general de la implantación de una reforma, es decir, de la determinación de las áreas de implantación —sea ésta en base a criterios de prioridad o no— debe estar basada en criterios de naturaleza educativa.

En efecto, la implantación de la reforma siguiendo razonamientos de naturaleza económica (verbigracia: implantación por regiones en razón inversa a su renta per cápita), no conduce a ningún resultado convincente. Algunos ejemplos bastarían para justificar esta afirmación: Soria, con una renta per cápita baja, posee tasas de escolaridad muy aceptables; en cambio, Barcelona o Madrid, con

un alto nivel de renta, padece tasas de no escolarización algo alarmantes, o Gerona, con una renta muy alta, posee una de las tasas de universitarios más bajas de España (1).

A estos mismos resultados paradójicos hemos llegado cuando intentamos buscar índices de correlación entre variables demográficas (verbigracia: saldos migratorios) o variables económicas (verbigracia: vocación turística, Industrial o rural de la provincia) y grados de desarrollo educativo.

Todo ello nos lleva a considerar que existen multitud de variables demográficas, económicas y sociológicas a tener en cuenta en el momento de configurar un marco dentro del cual entran en juego los criterios de prioridad y de delimitación de las áreas geográficas de implantación. Afirmación ésta que parece obvia, pero que tiene la virtualidad de habernos hecho ver con claridad que sólo criterios de naturaleza educativa como los señalados anteriormente poseen entidad suficiente para justificar una estrategia educativa.

En consecuencia, se impone en primer lugar disponer de la información necesaria sobre estas tres variables (1.1; 1.2; 2.1).

Puede discutirse si los indicadores de tasas de rendimiento escolar y de escolarización para la primera variable y el de la distribución sectorial de la población activa, como indicador de la segunda, son los adecuados. Pero lo que aquí queremos mostrar es sólo una mecánica, una manera de tratar el problema. Por lo demás, para no alargar el análisis, dejamos de lado el tratamiento de lo que llamamos el problema 2.

Se trata, pues, de que en una primera etapa lleguemos con la ayuda de los indicadores 1.1 y 1.2 a precisar un cierto número de *casos o momentos* (tipologías) de la situación del sistema educativo. En una segunda etapa deberemos construir un *marco definidor* del área en estudio a fin de ubicar en él los diferentes casos o momentos en que se encuentra la enseñanza de dicha zona.

## PRIMERA ETAPA

Por lo que se refiere a la primera tipología, dispondríamos de la información siguiente: Dos indicadores: *a) tasas de escolarización, y b) rendimientos escolares*, ambos dicotomizados en tasas o rendimientos *satisfactorios* (+) e *insuficientes* (-). No nos interesa por el momento plantear la cuestión de la estimación de los parámetros. Esta información se ordenaría según los niveles educativos.

El primer espacio de atributos que obtenemos es el siguiente:

CUADRO 1

### RENDIMIENTOS ESCOLARES

		+	-
Tasas de escolarización	+	++	+-
	-	-+	--

(1) Bases para una política educativa, M. E. C., Madrid, 1969, p. 85.

Asignemos valores diferenciales a efectos de cuantificación valorativa a ambos índices: para las tasas de escolarización satisfactorias (0) e insuficientes (4), y para el rendimiento (0) y (2), respectivamente. Nótese que hemos cargado más la insuficiencia en las tasas de escolarización por considerarlas exponentes de una situación más grave.

¿Qué indican estas cuatro situaciones? Llamemos situación óptima a la que obtiene 0, pésima a la que 6, situación de mejoramiento a la 2 y de ampliación a la 4 (ver cuadro 2).

CUADRO 2

**SITUACION EDUCATIVA DE UN AERA**  
(Región, provincia, comarca)

		RENDIMIENTOS ESCOLARES	
		+ (0)	- (2)
Tasas de escolarización	+(0)	Optima (0)	Mejoramiento (2)
	-(4)	Ampliación (4)	Pésima (6)

El esquema anterior nos permite tipificar con precisión el área en estudio (verbigracia: la comarca). Pero simultáneamente será preciso estudiarlo a nivel provincial y regional.

Así, pues, distinguiendo los cuatro niveles educativos fundamentales (aunque puede ampliarse a otros subniveles, grados o tipos de enseñanza), tendríamos para las comarcas X e Y:

CUADRO 3

**SITUACION EDUCATIVA EN LAS COMARCAS X E Y EN ORDEN A UNA ESTRATEGIA DE LA IMPLANTACION DE LA REFORMA EDUCATIVA**

Niveles educativos	SITUACION EDUCATIVA			
	Optima (0)	Mejoramiento (2)	Ampliación (4)	Pésima (6)
EGB	com. Y		com. X	
BUP		com. X com. Y		
E. Sup.	com. X		com. Y	
E. Prof.				com. X com. Y

EGB: Enseñanza General Básica.

BUP: Bachillerato Unificado y Polivalente.

E. Sup.: Enseñanza Superior.

E. Prof.: Enseñanza Profesional.

En el diagrama hemos representado una comarca X o área X que se caracteriza, como vemos, por tasas de escolarización insuficientes, aunque con rendimiento escolar satisfactorio (situación de ampliación) en el nivel de Enseñanza General Básica —¿se trata del área con un sistema de enseñanza fuertemente elitista?—; en cambio, a nivel de Bachillerato observamos que las tasas son satisfactorias; pero no los rendimientos, lo cual nos sugiere la existencia de estructuras educativas desarrolladas, pero a las que sería preciso mejorar cualitativamente. Y una Enseñanza Superior óptima, en contraposición a la Enseñanza Profesional, que aparece como pésima.

Puede que el análisis quiera ser llevado únicamente a efectos de comparación entre áreas al nivel de tasas de escolarización, considerando que este aspecto es más urgente que el mejoramiento de los rendimientos. En este caso, el problema se simplifica, aunque la mecánica sigue siendo la misma.

En el cuadro 4 presentamos la situación de las dos comarcas X e Y sirviéndonos de los diagramas anteriores (véanse los cuadros 1 y 2).

CUADRO 4

COMARCA X		COMARCA Y	
E. Sup. ++	BUP ++	EGB ++	BUP +-
-+ EGB	-- E. Prof.	-+ E. Sup.	-- E. Prof.

Este proceder nos permite una visión detallada de la situación educativa en los distintos niveles. Profundizando en esta tipología podemos llegar a establecer un *orden jerárquico* que nos proporcione pautas adecuadas para la determinación de prioridades.

## SEGUNDA ETAPA

La delimitación del área (región, provincia, comarca) en base a un número determinado de variables, no es tarea fácil. No lo es analítica ni conceptualmente. Si dejamos de lado los problemas meramente técnicos, nos encontramos que antes es primero lograr un acuerdo en la elección de las variables que nos habrán de servir para su configuración.

La primera aproximación del problema sería elegir un indicador (verbigracia: la renta provincial) y en base a él configurar las áreas regionales. Pero a efectos de programación educativa esta delimitación no tiene el grado de operatividad requerido y necesita ser completada.

Una configuración geográfica adecuada a los propósitos de reforma educativa debería surgir de cruzar *dos clases de tipología*.

La primera, de *naturaleza educativa*, incluiría, como se señaló en un párrafo anterior, las *tasas de escolarización*, los *rendimientos escolares* y las *aspiraciones y necesidades educacionales* (véase la primera etapa).

La segunda tendría en cuenta variables de naturaleza, A) *económica*, y B) *demográfica*, que sirvieran para enmarcar y dar significación a las primeras.

## 1. La renta

A) Consideremos la renta per cápita como la variable principal (lo que no quiere decir que menospreciamos el papel de otros factores). Podríamos clasificar, siguiendo a L. H. Klaassen, las regiones u otras áreas de esta forma (2).

a) Nivel de la renta per cápita regional comparada con el nivel nacional en un mismo año.

b) Tasas de crecimiento de la renta regional en comparación con la nacional. Estas dos variables de referencia permiten definir cuatro tipos de regiones (ver cuadro 5).

CUADRO 5

### CLASIFICACION DE LAS REGIONES

Tasa de crecimiento regional en relación a la tasa nacional	Nivel de la renta regional en relación a la renta nacional	
	Alto ( $\geq 1$ )	Bajo ( $\leq 1$ )
Fuerte ( $\geq 1$ )	Región próspera	Región subdesarrollada en vías de desarrollo
Débil ( $\leq 1$ )	Región subdesarrollada en recesión	Región subdesarrollada

## 2. Porcentaje de población activa según sectores económicos

Pueden distinguirse cuatro tipos de regiones o áreas según los diferentes porcentajes de población activa como indicadores de la vocación económica de la zona en cuestión. A saber:

a) Predominio absoluto de un sector (los otros dos apenas existentes), sea el primario ( $P$ ), o el secundario ( $S$ ), o el terciario ( $T$ ).

b) Predominio de dos sectores (el tercero apenas existente), sea  $P+S$ , o  $P+T$ , o  $S+T$ .

c) Predominio de un sector mayoritario sobre los otros dos, sea  $P > S+T$ , o  $S > P+T$ , o  $T > P+S$ .

d) Equilibrio entre los tres sectores:  $P=S=T$ .

Poniendo en relación estos cuatro grupos con los cuatro grupos obtenidos en el epígrafe anterior tenemos una nueva tipología más completa de la situación económica (ver cuadro 6).

A) A efectos de simplificación, este cuadro podría dicotomizarse: en un grupo figurarían las categorías a) y c), y en otro, las b) y d). Esta bipolariza-

(2) L. H. KLAASSEN: *Amenagement économique et social du territoire. Directives pour les programmes*. OCDE, París, 1965, p. 30.

ción no tiene otra finalidad que la de distinguir bien, por un lado, las áreas con una clara especialización (o vocación) en un sector determinado, y por otro lado, las zonas de relativa indeterminación (o equilibrio) de la actividad económica.

CUADRO 6

Clasificación según la renta	Clasificación según los sectores económicos (Porcentaje población activa)			
	a) Predominio absoluto de un sector	b) Predominio de dos sectores (el tercero Inexistente)	c) Predominio de un sector sobre los dos restantes	d) Equilibrio de los tres sectores
Próspera .....	—	—	—	—
Recesión .....	—	—	—	—
Desarrollo .....	—	—	—	—
Subdesarrollo .....	—	—	—	—

Cruzando las clasificaciones obtenidas en los cuadros 5 y 6, es decir, en base a los indicadores de renta y especialización sectorial económica, obtenemos una zonificación o regionalización como la siguiente (ver cuadro 7).

B) Es conveniente describir demográficamente la zona o región. Podemos emplear los siguientes indicadores: la tasa de incremento vegetativo (alta y baja con respecto a la nacional), y la tasa migratoria (zonas de emigración y zonas de recepción). Ello nos lleva a distinguir cuatro tipos: áreas de man-

CUADRO 7

Clasificación según la renta (R)	Clasificación según sectores económicos (E)	
	Especialización a+c (E <sub>a</sub> )	No especialización b+d (E <sub>b</sub> )
Próspera (R <sub>1</sub> ) .....		
Recesión (R <sub>2</sub> ) .....		
Crecimiento (R <sub>3</sub> ) .....		
Subdesarrollo (R <sub>4</sub> ) .....		

CUADRO 8

Incremento vegetativo de la población (V)	Tasa emigratoria (M)	
	Zona de emigración (M <sub>1</sub> )	Zona de recepción (M <sub>2</sub> )
Fuerte (V <sub>1</sub> )	Mantenimiento V <sub>1</sub> M <sub>1</sub>	Crecimiento intenso V <sub>1</sub> M <sub>2</sub>
Débil (V <sub>2</sub> )	Despoblación V <sub>2</sub> M <sub>2</sub>	Crecimiento V <sub>2</sub> M <sub>2</sub>

CUADRO 9

## CLASIFICACION DE LA POBLACION SEGUN LA RENTA Y SECTORES ECONOMICOS

Clasificación según renta y sectores económicos (E)	Clasificación según población		
	Mantenimiento V <sub>1</sub> M <sub>1</sub>	Despoblación V <sub>2</sub> M <sub>2</sub>	Crecimiento V <sub>1</sub> M <sub>2</sub> , V <sub>2</sub> M <sub>2</sub>
(Prosp. + Esp.) R <sub>1</sub> E <sub>1</sub>			Com. Y EGB   BUP ES   EP
(Rec. + Esp.) R <sub>2</sub> E <sub>1</sub>			
(Des. + Esp.) R <sub>3</sub> E <sub>1</sub>			
(Subd. + Esp.) R <sub>4</sub> E <sub>1</sub>			
(Pres. + No esp.) R <sub>1</sub> E <sub>2</sub>		Com. X ES   BUP EGB   EP	
(Rec. + No esp.) R <sub>2</sub> E <sub>2</sub>			
(Des. + No esp.) R <sub>3</sub> E <sub>2</sub>			
(Subd. + No esp.) R <sub>4</sub> E <sub>2</sub>			

tenimiento de la población, de despoblamiento, de crecimiento urbano intenso y de crecimiento urbano (ver cuadro 8).

De nuevo, trenzando las tipologías halladas en A) y B) obtenemos un marco definidor de las zonas en estudio (ver cuadro 9) suficientemente preciso sin ser demasiado complejo, que nos permite situar en su interior los distintos momentos de los sistemas educativos de las respectivas zonas.

En efecto, basta trasladar sobre el cuadro 9 cualquiera de los cuadros 1, 2, 3 ó 4, elaborados en la primera etapa, en los que se manifestaba la situación por la que atravesaban los distintos niveles y/o ramas educativas de las zonas objeto de estudio. Así lo hemos hecho al ubicar el cuadro 4, en el que se define el momento educativo en los cuatro niveles en dos comarcas distintas X e Y en la matriz de referencia (ver cuadro 9). Basta proseguir el mismo procedimiento hasta tener enmarcadas todas las zonas en estudio. A partir de este momento las relaciones interzonas saltan naturalmente a la vista, y el cuadro 9, debidamente completado, se transforma en una especie de carta de navegar para el programador.

Si además cuantificamos la situación tal como mostramos en el cuadro 2, obtenemos unas puntuaciones aptas para montar un sistema de prioridades, fundamento para toda programación.

## **INNOVACIONES EN LA ADMINISTRACION EDUCATIVA: LA APLICACION DE TECNICAS DE PRESUPUESTOS DE PROGRAMAS**

**L. R. DURANTEZ**

Inspector general de Servicios (MEC)

**C. ESTRADA**

Jefe del Servicio de Estudios  
de S. G. de Programación (MEC)

### **A. EL CAMBIO EN LA ADMINISTRACION EDUCATIVA**

Hasta tiempos recientes la administración educativa ha venido constituyendo una cuestión de práctica interna de los servicios, osificada en torno a la reglamentación específica de cada materia, identificada con actividades de carácter secundario y, como consecuencia del aislamiento en el que se ejercían sus diversas funciones, sin clara relación con los fines e incluso la actividad real del Departamento en el que se encuadra. Este tipo de administración, existente en otros sectores públicos, era el adecuado a un tiempo en el que el cambio era gradual y las tareas políticas y administrativas venían definidas en términos de continuidad y fortalecimiento de los valores y prácticas existentes.

La situación actual tiene unas características completamente distintas derivadas del papel que juega la educación en la sociedad moderno como factor de desarrollo económico y de cambio social. A la administración educativa no solamente se le pide que asegure la gestión de unos procedimientos, sino que actúe como reguladora de un proceso de expansión y renovación educativa cuya amplitud, gravedad y urgencia caracterizan la época en que vivimos. Este proceso de cambio quedaría comprometido tanto en la definición de su alcance como en su realización sin una puesta a punto del aparato administrativo del que depende el eficaz empleo de los recursos económicos asignados.

### **B. LAS NUEVAS EXIGENCIAS DE LA ADMINISTRACION UNIVERSITARIA**

Lo expuesto anteriormente alcanza un sentido especial referido a la administración universitaria. En comparación con el relativo estancamiento del decenio anterior, la década de los sesenta supone una expansión sin precedentes del alumnado universitario, que llega a triplicar su número. El crecimiento se acelera incluso en los años setenta, en donde, por ejemplo, las cifras del curso 1972-73 desbordan en un 30 por 100 las previsiones del III Plan de Desarrollo para dicho año.

Los efectos de este crecimiento del alumnado universitario, cuya composición social ha variado sensiblemente, vienen agravados al producirse en una situación de crisis, revisión y cambio de la estructura, fines y procedimientos de la propia institución universitaria.

Un cambio de esta naturaleza determina ineludiblemente que las necesidades de recursos sean crecientes y que la definición y consecución de los objetivos propuestos se torne cada vez más compleja. Además de aumentar el monto total de los recursos asignados (los presupuestos propios de las facultades han pasado de 673,5 millones de pesetas en 1964 a 4.688,3 en 1973, lo

que supone un índice de 696 sobre base 100 en 1964) se plantea la necesidad de alcanzar una mayor eficacia en las acciones y conseguir un adecuado reparto de los recursos disponibles entre las mismas. Si la educación superior no es dotada de medios suficientes o éstos no se usan eficientemente, el freno al crecimiento de los efectivos universitarios no será la única perturbación que resulte; con mucha probabilidad se asistirá igualmente a un proceso de degradación de las condiciones de la enseñanza.

Estos datos han sido obtenidos sumando las consignaciones de los presupuestos de las Universidades y las de los presupuesto generales del Estado (sección 18, servicio 06, en los vigentes presupuestos), deducidos los correspondientes a enseñanzas técnicas. Las cifras han sido deflactadas según los índices de la contabilidad nacional.

Adequar a las nuevas exigencias (más recursos y utilización más eficiente de los mismos) los actuales procesos de evaluación, asignación de recursos y control de su empleo, ofrece grandes dificultades. Los mecanismos administrativos y económicos, que vienen actuando a remolque de los acontecimientos al estar desprovistos de previsiones de futuro que orienten y anticipen sus responsabilidades, se acusan progresivamente como un factor de rigidez y entorpecimiento para la dinámica viva de las instituciones universitarias. El análisis de estas disfunciones está conduciendo a una revisión de la función de programación y del régimen presupuestario, que son los instrumentos básicos para la asignación y control de los recursos universitarios.

## C. EL REGIMEN PRESUPUESTARIO DE LAS UNIVERSIDADES

### a) La norma legal

Según la Ley de Entidades Estatales Autónomas, las Universidades, en cuanto Organismos autónomos, deberán organizar su administración en función de un régimen presupuestario y de ordenación de pagos y gastos ajustado a las normas generales establecidas por el Ministerio de Hacienda.

La Ley General de Educación, al consagrarse el principio de autonomía universitaria, sentó las bases para un régimen económico y administrativo de mayor flexibilidad (arts. 65 y 66 y disposición final segunda), cuya aplicación gradual motivó disposiciones complementarias (Decreto 1707/1971, de 8 de julio, y Orden de 12 de noviembre de 1973).

### b) La estructura presupuestaria

Según lo establecido en la anterior normativa, la estructura presupuestaria actual de las Universidades puede esquematizarse en los siguientes puntos:

*Ingresos:* Están constituidos básicamente por transferencias corrientes y de capital (subvenciones del Estado) y tasas académicas. En menor escala disponen de subvenciones de otras Corporaciones públicas y de ingresos por servicios propios y patrimoniales.

*Gastos:* Los presupuestos universitarios ofrecen una triple clasificación de los gastos. La clasificación orgánica que agrupa los gastos que afectan a cada Servicio (cada Universidad se considera un Servicio y tiene un número de

referencia). La clasificación económica en la que se toma en cuenta la naturaleza de los gastos (gastos de personal, gastos de bienes y servicios, transferencias, inversiones, transferencias de capital). Según el criterio de clasificación funcional, la enseñanza universitaria (código 335 según la Orden de Hacienda de 1 de abril de 1967) es una función específica del sector genérico de enseñanza.

Las cifras consignadas en el presupuesto de las Universidades no representan la totalidad de los gastos e ingresos. Para conocer éstos es necesario agregar toda una serie de fondos con distinto origen y destino y que a veces tienen una importancia superior a los consignados en el propio presupuesto universitario: partidas del presupuesto del MEC para inversiones o inversiones directas de éste a través de la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar, nómina de funcionarios, becas y ayudas a estudiantes, subvenciones de la Seguridad Social (para hospitales clínicos), asignaciones directas a los ICES.

### c) **Las disfunciones**

#### 1. *La perspectiva del presupuesto clásico*

El actual esquema presupuestario ha sido construido desde una perspectiva de control contable, surgida en el sector de los Presupuestos Generales del Estado en un momento en el que lo que importaba era reducir la acción del Estado y controlar la regularidad del gasto, que no es aplicable a un presupuesto en continua expansión (pero en el que dado lo limitado de los recursos es preciso elegir entre distintas alternativas de gasto) y cuya eficacia (potenciando la aplicación de nuevas técnicas de dirección y control) es preciso mejorar. La tecnología contable desarrollada en torno al presupuesto clásico (centrada en la ortodoxia de unos principios formales aseguradores de la legalidad pero no de la racionalidad del gasto) tiene una utilidad escasa para ayudar a la administración universitaria a hacer efectivas sus responsabilidades actuales.

#### 2. *Funciones administrativas y presupuesto clásico*

##### 2.1 *Función de información:*

— La clasificación económica informe solamente sobre el objeto del gasto (en qué se gastan las consignaciones). La clasificación orgánica, con su referencia general a cada Universidad, y la clasificación funcional, con su referencia exclusiva a la enseñanza universitaria, carecen de valor informativo (1). El presupuesto actual no informa ni de lo que hace la Universidad ni de los objetivos que persigue. En algunos casos en que se hace referencia a la finalidad de los gastos raramente se precisan de forma cifrada los objetivos, por lo que es imposible asociar a los mismos un indicador de eficacia.

(1) Por lo que se refiere a la actual clasificación funcional (enseñanza universitaria) aportaría una mejora informativa indudable su desglose en tres sectores que podrían denominarse «docencia», «investigación» y «servicios a la comunidad». En esta última rúbrica se incluirían prestaciones tales como la realización de actos culturales, la atención a las necesidades de alojamiento, alimentación y servicios sanitarios de alumnos y profesores.

- Es muy difícil o imposible realizar análisis comparativos de gastos entre diversas Universidades o entre diferentes períodos de tiempo de una misma Universidad, toda vez que sólo parcialmente quedan reflejados en el presupuesto los gastos e ingresos realizados.
- El presupuesto carece de expresividad para describir las actividades realizadas mediante el gasto público, siendo la grave consecuencia que de ello se deriva que la racionalización de la administración económica sea incapaz de manifestarse como una «optimización de los resultados» o de la productividad, puesto que sus resultados no son transparentes; en su defecto impera el principio de *minimización de los costes*, tan nocivo en la esfera de los servicios públicos.

## 2.2 Función de programación y asignación de recursos:

- La complejidad de las fuentes de financiación, la pluralidad de instancias intervenientes en las mismas, la diversidad e independencia de los procesos que en esta materia tienen lugar y el hecho de carecer de una estructura informativa general que sirva como marco de referencia, hace sumamente difícil la realización de previsiones económicas coherentes. Igualmente en el plano de las decisiones resulta prácticamente inviable la elaboración y utilización de criterios objetivos y generales para la asignación de los recursos.
- La dependencia en alto grado de subvenciones del MEC, no establecidas inicialmente en su totalidad con carácter firme y, por lo tanto, variables discrecionalmente a lo largo del ejercicio, coarta gravemente la planificación de actividades a medio e incluso a corto plazo.
- La actual estructura presupuestaria distorsiona la capacidad negociadora de las Universidades y dificulta una presentación coherente y completa de sus argumentos substantivos (racionalidad de objetivos y congruencia de actividades), situando la discusión presupuestaria en el *terreno contrario* de los gastos (personal, material, instalaciones...), cuya contención cimenta grandes prestigios personales en el campo hacendístico (en la sociología financiera moderna se pueden encontrar significativas descripciones de los *no-men*, los hombres del no, como se suele denominar a los funcionarios del Ministerio de Hacienda). Situar exclusivamente en el plano monetario la discusión presupuestaria es el planteamiento más adecuado para la adopción de decisiones mecánicas en materia de asignación de recursos sin que, al parecer, se comprometa objetivo o responsabilidad algunos de la Universidad.
- Los gastos de funcionamiento inscritos en el presupuesto anterior son reconocidos global y casi automáticamente dada la dificultad de analizar su ajuste a las necesidades reales. Los gastos quedan así consolidados con independencia de su finalidad o utilidad actual.
- Las discusiones presupuestarias se plantean sobre los aumentos. El argumento decisivo en su aceptación en muchos casos responde a los planteamientos de lo que se ha denominado *método de las exigencias* (presentación de hechos consumados o de peticiones cuya justificación es una breve, radical, y, a veces, dramática referencia a intereses absolutos de la institución universitaria). Se emprenden así acciones con independencia de su coste y no se busca generalmente el comparar las diferentes soluciones posibles a fin de seleccionar la mejor.

- Se privilegian las soluciones costosas en inversiones en detrimento de las soluciones que comportan una combinación de medios técnicos, impositivos, reglamentarios y de organización, a menudo costosas y más eficaces, pero más difíciles de concebir y poner en marcha.

#### *2.3 Función de gestión:*

- La escasa flexibilidad para la ampliación de conceptos y las restricciones para transferencias niveladoras entre los diversos créditos dificulta el principio de autonomía universitaria. Las reformas introducidas por el Decreto 1707/1971 y la Orden de 12 de noviembre de 1973 sólo atenúan ciertas rigideces en materia de transferencias y alteraciones presupuestarias.
- La anualidad del presupuesto es un tiempo insuficiente para reflejar el coste de las acciones emprendidas y entraña un desfase con el ciclo normal de gestión determinado por el Curso académico.
- La agrupación de los gastos en función de su naturaleza (personal, material...) es insuficiente para el establecimiento de una contabilidad analítica que permita conocer los gastos imputables a las diversas acciones. Por otra parte, como se ha señalado repetidas veces, la ausencia de un reagrupamiento funcional adecuado conduce a menudo a considerar el gasto como un fin en sí mismo, valorándose positivamente la *capacidad de gasto* de un Organismo o servicio por el volumen de lo realizado o comprometido, sin profundizar en el análisis del «cómo» y «para qué» de las inversiones.

#### *2.4 Función de control:*

- Mediante el sistema presupuestario actual no es posible una determinación de coste y rendimiento de los Servicios y Centros universitarios. Esto plantea problemas de todo tipo, uno de los cuales es la imposibilidad de controlar la efectividad del principio establecido en el artículo 7.º de la LGE, en el sentido de que las tasas académicas no superen los costes reales por puesto escolar.
- En el sistema presupuestario clásico la función de control queda reducida a una mera actividad de verificación o de inspección de actos aislados que se enjuician desde el punto de vista de su regularidad formal. Este planteamiento distorsiona el alcance amplio y dinámico que la moderna teoría de la organización atribuye a la función de control: un proceso u Organismo están bajo control cuando su desarrollo está orientado y se regula constantemente para alcanzar el objetivo propuesto.

### **D. EL PROCESO DE RACIONALIZACION PRESUPUESTARIA**

Las deficiencias señaladas anteriormente solamente pueden subsanarse si consideramos al presupuesto no exclusivamente como instrumento de control de la regularidad del gasto, sino como un instrumento de la programación, entendiendo por tal aquella técnica coordinadora que permite obtener el equilibrio entre necesidades (objetivos) y disponibilidades (recursos) en un tiempo deter-

minado. El valor sustancial que se pretende lograr es la asignación eficaz de los recursos entre sus distintos y alternativos usos. Esta finalidad requiere hacer explícitos:

- Los propósitos y objetivos para los que se requieren los fondos públicos.
- El coste de los programas para alcanzar dichos objetivos.
- Datos cuantitativos e índices que midan el rendimiento de cada programa.

La formulación más avanzada en esta dirección es el sistema de presupuestos por programas que incorpora la idea de comparación entre programas alternativos como instrumento para la planificación.

La exposición que en los epígrafes siguientes realizamos tiene por objeto analizar y divulgar una experiencia de aplicación de estas nuevas técnicas. Presentamos un caso concreto, no una formulación general del tema. Luce así de forma más evidente la sustantividad del nuevo enfoque, cuyo alcance va más allá de un simple cambio en la presentación de los presupuestos, que modernizaría exclusivamente su apariencia, comportando una completa revisión de los procedimientos administrativos de adopción de decisiones en materia económica.

## E. ANALISIS DE UNA EXPERIENCIA DE DISEÑO DE UN SISTEMA DE PROGRAMACION, GESTION Y CONTROL DE RECURSOS UNIVERSITARIOS

### a) Antecedentes

Durante los dos últimos años ha venido funcionando en el Ministerio de Educación y Ciencia un programa de puesta a punto de la administración educativa del que formaban parte una serie de cursos intensivos de perfeccionamiento profesional especializado sobre el tema «la función gerencial en la administración educativa». Los cursos iban dirigidos a la experimentación práctica de las metodologías y técnicas modernas utilizadas en la gerencia de las instituciones educativas y a la comprensión de las características y complejidades de los sistemas educativos y administrativos.

Como continuación de este programa y contribución a un proceso de racionalización de la administración económica universitaria se consideró conveniente constituir un Grupo de Trabajo encargado de elaborar un diseño preliminar de un sistema de programación, gestión y control de recursos universitarios adecuado a las características de la Universidad española. En el Grupo de Trabajo han participado activamente administradores y profesores con responsabilidades y experiencia en los diversos sectores interesados en el tema. Los participantes han aportado en su conjunto un profundo conocimiento de la historia, los problemas, las alternativas examinadas y las posibilidades del sector universitario. El grupo ha contado igualmente con la asistencia técnica de un equipo consultivo especializado en materia de gerencia de organizaciones y educación (2).

La naturaleza del trabajo realizado sólo se refleja parcialmente en esta información. Una parte sustancial del esfuerzo realizado se ha dedicado a un

(2) Del grupo de trabajo han formado parte, además de los autores de la presente exposición, los señores Arán, Arance, Beltrán, García González, Perramón, Sanz Royo y Torreblanca. En las sesiones de prueba del modelo han colaborado los profesores universitarios señores Casal, Iglesias y Bueno. El equipo consultivo ha estado constituido por los señores Fitzpatrick, Kupferschmidt y Puente.

trabajo de base orientado a una mayor comprensión de los complejos problemas que afectan al sector de Universidades, así como a lograr un *consesus* intelectual y técnico que pudiera reflejarse en las características del diseño del sistema. Cada uno de los objetivos y elementos del sistema propuesto han sido sometidos a múltiples sesiones de *filtraje* con el fin de obtener un grado aceptable de seriedad conceptual y práctica en los resultados obtenidos.

## b) Las finalidades del diseño

### 1. *Fin general*

Establecer un sistema que permita mejorar los actuales procesos de planificación, programación, presupuestación y control de los recursos universitarios.

### 2. *Finalidades específicas*

#### 2.1 *Referentes a la estructura del diseño:*

1.<sup>a</sup> Conseguir un diseño que integre el establecimiento coordinado de una planificación estratégica a largo plazo, junto con las operaciones de corto plazo. La planificación a largo plazo tiene especial importancia, puesto que muchas de las decisiones que ha de tomar una Universidad conllevan consecuencias de largo alcance tanto para la propia Universidad como para el Ministerio de Educación y Ciencia.

2.<sup>a</sup> Elaborar un diseño que permita la participación idónea de todas las esferas y clases de personal en la Universidad y en el Ministerio.

3.<sup>a</sup> El uso del sistema habría de aumentar el número de alternativas que puedan escoger los encargados de tomar decisiones en las diversas escalas universitarias o ministeriales.

4.<sup>a</sup> Este sistema debería ofrecer los datos necesarios para la toma de decisiones en todas las esferas (a nivel de Departamento, Facultad, Rectorado y Ministerio).

5.<sup>a</sup> El sistema debería ser *autocorrector* en dos sentidos: uno, proporcionaría datos y facilitaría retroalimentación entre los ciclos de planificación y gestión; dos, ofrecería datos para que el sistema universitario pueda adaptarse a un ambiente dinámico y satisfacer necesidades cambiantes.

#### 2.2 *Referentes a su aplicación:*

1.<sup>a</sup> Este diseño preliminar debería constituir un *primer paso*, es decir, debería encaminar a las Universidades españolas hacia una planificación más racional y sistemática sin tratar de alcanzar la perfección total en este paso inicial. Sin embargo, este diseño preliminar debería proporcionar un firme cimiento para desarrollos y refinamientos ulteriores.

2.<sup>a</sup> El diseño del sistema debería insertarse en un plan global de puesta en práctica que permita su implantación paulatina y el tener en cuenta los resultados de los pasos anteriores a fin de mejorar y adaptar el diseño a las experiencias recogidas.

3.<sup>a</sup> El diseño básico habría de tener aplicabilidad a escala nacional, es decir, a cada una de las Universidades españolas. Esto no implica que este diseño preliminar sea el óptimo para cada Universidad ni tampoco significa que se pueda aplicar sin cambio. Pero sí quiere decir que este diseño es factible en cada institución universitaria y se puede adaptar a sus necesidades peculiares.

4.<sup>a</sup> Obtener un diseño que se pueda experimentar sin usar ordenadores.

5.<sup>a</sup> Lograr un diseño que pueda ser aplicado por el personal que opera normalmente en una Universidad española y que sólo requiera una experiencia de entrenamiento mínimo en el sistema concreto.

6.<sup>a</sup> Complementar el diseño del sistema con una metodología específica para entrenar personal encargado de poner en marcha el sistema piloto.

#### c) **La estructura del diseño**

En la elaboración del diseño se han utilizado conceptos e ideas provenientes de muchas esferas. Quizá la influencia más profunda ha provenido de la constelación de conceptos y técnicas conocidas con el nombre de análisis de sistemas y particularmente la metodología del presupuesto por programas, más conocida internacionalmente con las siglas PPBS (Planning, programing and budgeting system).

El método empleado explica la amplitud del sector organizativo y de los procesos administrativos a los que se extiende el modelo. Las interrelaciones entre los distintos elementos y procesos solamente pueden ser investigadas y explicitadas haciendo referencia a su totalidad, organización y finalidad. Aislar algunos de los elementos para su estudio o tratamiento tiene una utilidad relativa si no se le considera como parte de un sistema en mutua relación de interdependencia con otros elementos. Una operación de mejora de los procesos de la administración económica universitaria ha de enfrentarse y referirse necesariamente, de un modo o de otro, a la totalidad del sistema; piénsese, por ejemplo, en los condicionamientos y, a su vez, en los efectos que comportaría de una medida dirigida a la mejora de los índices de utilización de las aulas o de los libros e instalaciones adquiridos por los distintos servicios universitarios.

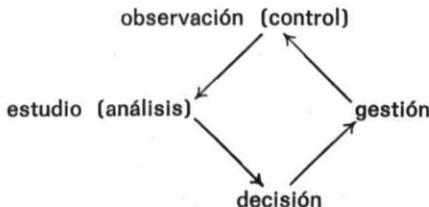
El sistema ofrecido dota de un marco común de referencia a las diversas funciones encomendadas a órganos pertenecientes a diferentes centros de la administración económica universitaria (la planificación, la programación, la gestión y el control), compatibilizando sus diversas exigencias; e incorpora, de forma organizada, a los procesos decisarios de la administración económica tres funciones básicas en una organización dinámica: la participación reflexiva (el proceso de formulación de alternativas a la acción universitaria está construido sobre las propuestas del profesorado de los distintos Departamentos), la negociación (sobre la base de programas elaborados con arreglo a fórmulas que acentúan la coherencia y eficacia e introducen elementos de racionalidad en los procesos políticos y administrativos a través de los cuales se produce la asignación de recursos) y la información (suprimiendo el hermetismo informativo y aportando a los participantes en el proceso claridad y conocimiento respecto a los fines de cada unidad, los cursos de acción alternativa que pueden adoptarse, la utilidad y coste de los programas y los criterios empleados para su análisis).

El sistema propuesto ha sido ajustado para que integre la complejidad resultante de la coexistencia de un presupuesto por programas al lado de un presupuesto clásico, de un presupuesto general del Estado y de otro específico de la Universidad y de la no coincidencia del año económico con el académico.

El proceso administrativo que se propone está estructurado sobre la sucesión cíclica de las siguientes fases: estudio (análisis), decisión, gestión y control. Si bien desde hace tiempo vienen realizándose estudios para apoyar y esclarecer la adopción de decisiones, el control de los resultados y su comparación con los objetivos establecidos no ha sido hacerse sistemáticamente. Esta es precisamente una de las innovaciones fundamentales del sistema y que esquemáticamente puede describirse como el paso de un sistema en el que coexisten dos procesos paralelos e independientes:



a otro integrado de procesos interdependientes:



### 1. *El ciclo general*

Cada año, de enero a junio, se prepara en cada Universidad y se presenta al Ministerio un plan que contiene dos rúbricas: 1) un presupuesto por programas que abarque todos los programas planeados por la Universidad dentro de una perspectiva quinquenal, y 2) un presupuesto anual, clásico, que esté basado en y sea consecuente con el presupuesto por programas.

Anualmente se actualiza el plan quinquenal y se revisa cada programa teniendo en cuenta la experiencia obtenida en su ejecución y las nuevas necesidades y obligaciones de la Universidad. Anualmente también se elimina el plan y las actividades del año anterior y se añade un nuevo quinto año. Esta movilidad anual del horizonte límite permite que el plan a largo plazo siempre se mantenga a nivel quinquenal. Los programas que contenga se especificarán por los objetivos que han de lograr (cada uno en unidades mensurables) las actividades y los recursos requeridos, clasificados por años y categorías de gasto.

Igualmente se establecen las secuencias operativas de los procesos de planificación, programación y control, patentizándose cómo en la preparación del plan se tienen en cuenta el presupuesto por programas quinquenal elaborado el año anterior y los informes periódicos (IP) de su gestión. A su vez el plan aprobado sirve de base para la gestión y control de los recursos del año siguiente a su aprobación.

## 2. Descripción detallada del proceso de preparación del presupuesto por programas

La preparación del presupuesto por programas es un proceso largo y complejo que abarca muchas esferas organizativas y en el que participan personas con diferentes cualificaciones y responsabilidades. En los siguientes párrafos vamos meramente a bosquejar algunos de sus pasos cruciales, delineando las funciones que se han de ejecutar y el personal comprendido en cada paso.

### 2.1 El marco general de la programación.

La preparación del presupuesto por programas es iniciada por el rector asistido de la Comisión de Planificación, estableciendo el marco general de referencia de todo el proceso. La Comisión de Planificación es designada por el rector y su función es la de asistirle en la dirección del proceso de planificación proporcionándole análisis y recomendaciones en las fases críticas del mismo. La fijación del marco general tiene por finalidad asegurarse de que todos los órganos basarán sus planes sobre una serie común de supuestos y proyecciones que les serán facilitados con la debida antelación.

Actividades principales de esta fase:

- Revisar las previsiones económicas, sociales y educativas a largo plazo y las metas y objetivos de la Universidad contenidos en el plan quinquenal aprobado el año anterior a la vista de la experiencia de su ejecución y de las nuevas necesidades y políticas en el sector.
- Elaborar un cálculo inicial y preliminar de los recursos de que podrá disponer cada Facultad. Este cálculo inicial habrá de ser posteriormente aumentado o disminuido de acuerdo con los programas ofrecidos por cada Facultad.
- Sugerir revisiones a los programas existentes.

### 2.2 La elaboración participativa de los programas.

Durante esta fase el decano y la Comisión Administrativa de cada Facultad han de establecer programas alternativos para lograr cada uno de los objetivos universitarios que les afecten. Estos programas pueden ser o bien revisiones y continuaciones de programas llevados a cabo el año anterior o bien adiciones sugeridas para afrontar nuevas necesidades académicas. Teniendo como pauta el cálculo preliminar de recursos aprobado por el rector y la Comisión de Planificación, el decano y la Comisión Administrativa efectúan una similar asignación de recursos entre los diversos Departamentos. La función de la Comisión es asesorar al decano en la preparación del presupuesto de la Facultad y especialmente elabora recomendaciones sobre los programas (vigentes y propuestos) y sobre la distribución preliminar de recursos a cada Departamento.

Durante la próxima etapa clave los directores de Departamento y sus respectivos profesores han de analizar los programas sugeridos, establecer actividades nuevas o revisar las previstas y hacer cálculos sobre necesidades de recursos, a cuyos efectos dispondrán de una información sobre costes unitarios elaborada por el Equipo de Estudios Analíticos. Además pueden sugerir nuevos programas destinados a alcanzar objetivos ya establecidos o nuevos.

Finalmente, cuando se recopilen estos datos, cada Departamento presentará sus programas (junto con alternativas adecuadas) al decano para su estudio, aprobación o revisión. El director del Departamento y su profesorado han de clasificar la lista de programas en orden de prioridad. Los criterios usados por el Departamento para establecer el mencionado orden prioritario también se han de comunicar al decano.

La extensión y los refinamientos analíticos que contengan los programas dependerá de la naturaleza, importancia y complejidad de los mismos. Una información genérica sobre la estructura de los programas se contiene en el epígrafe EC.4 de esta exposición.

### *2.3 Las valoraciones sucesivas de los programas.*

La próxima serie de actividades las llevan a cabo el decano de cada Facultad y el gerente o su delegado. Las principales funciones realizadas en esta fase son: un análisis crítico de los programas presentados junto con sus alternativas y el análisis de ajuste (clasificación por orden de prioridad) respecto a toda la serie de programas presentados por todos los Departamentos dentro de la Facultad.

En el referido análisis de ajuste el decano y el gerente realizan un proceso semejante al efectuado dentro de cada departamento, para lo cual seleccionarán distintos criterios de clasificación (verbigracia: coste, eficacia, duración, coherencia del programa, viabilidad, compatibilidad con otros programas, relevancia y naturaleza de los fines a obtener con el programa...). Los criterios elegidos a nivel de Facultad pueden ser distintos de los usados a nivel de Departamento. Igualmente se advierte que, aunque se usen los mismos criterios, la clasificación de un programa puede diferir de la realizada en los Departamentos, dada la diversidad de juicios entre personas, y además porque las series de programas examinados son diferentes en cada esfera. Este proceso, que habrá de repetirse seguidamente a nivel de Universidad, permite una mutua comunicación entre las distintas esferas participantes para posibilitar informaciones complementarias o revisiones de los programas presentados.

Debe señalarse, respecto a la valoración de los programas, y, en definitiva, a la selección de las distintas alternativas de asignación de recursos, que el modelo diseñado no produce automáticamente una elección presupuestaria. Las técnicas de análisis desarrolladas para evaluar programas y comparar cursos de acción alternativa (análisis coste-beneficio, análisis coste-eficacia, análisis de sistemas) ni hacen innecesaria la elección política ni privan a su ejercicio de responsabilidad; al contrario, se ponen a su servicio explicitando y relacionando los costes y utilidades de las distintas opciones con el fin de que puedan ser seleccionadas las más convenientes. El nivel operativo más adecuado para conseguir esta optimización de las elecciones es el de la comparación entre distintas alternativas para conseguir un mismo objetivo. Cuanto más específicas sean las opciones, la aplicación de estas técnicas de análisis conduce a más sólidos resultados.

### 3. Relaciones entre el proceso de gestión y control

El esquema de la relación consiste fundamentalmente en:

1) Establecimiento de una matriz conceptual en tres dimensiones que refleje la estructura organizativa de la Universidad, según se desprende de: a) la estructura de programas; b) las categorías de costes que aparecen en el presupuesto clásico, y c) los centros de costes establecidos.

2) Sobre la base de los objetivos señalados para cada programa debe articularse un sistema de indicadores de realización que permita controlar el logro progresivo de los objetivos.

De forma periódica (en general trimestralmente) se prepara una serie de informes que permiten conocer la marcha de los programas y tomar, en consecuencia, decisiones. Estos informes, redactados por la Unidad de Asuntos Económicos, van acompañados de un análisis crítico del gerente. Los informes manifiestan la relación entre logros previstos y actuales con relación a objetivos y costes de cada programa.

### 4. Formularios

Uno de los elementos principales del sistema elaborado consiste en una serie de formularios que facilitan la operación del sistema. A su empleo, formato, denominaciones, datos, informaciones a recoger... se ha prestado una gran atención. Con todo, es de esperar que la aplicación práctica revelará la necesidad de revisiones ulteriores. Como la explicación de cada formulario resultaría excesivamente voluminosa, nos limitaremos aquí a analizar el uso de tres de los formularios en el diseño: el utilizado para documentar los cambios en las metas y objetivos, el resumen de programa y el correspondiente al informe de gestión y control de un programa.

El documento de «Cambios en las metas y objetivos de la Universidad» constituye una de las informaciones básicas que orientará la elaboración por parte de las Facultades y Departamentos de programas alternativos para lograr cada uno de los objetivos universitarios que les afecten. El grado de especificación del formulario no debe ser muy extremo, puesto que los objetivos y metas de los programas existentes están ya documentados en la descripción de los programas aprobados y los del próximo año están en proceso de elaboración.

El formulario del «Resumen de programa» contiene tres clases de información:

1) *La meta y los objetivos.*—La meta es el fin o situación que debería alcanzar la Universidad en el futuro. Los objetivos son fines o situaciones específicas y mensurables que, en su conjunto, demuestran el logro de o el progreso efectuado hacia la meta con la que se asocian. Los objetivos deben estar cuantificados y precisadas las fechas en que se prevé serán logrados.

2) *Las actividades.*—Acciones que se han de realizar durante cierto tiempo para alcanzar una meta y su correspondiente serie de objetivos.

3) *Los recursos.*—Medios necesarios para llevar a cabo las actividades (personal, material, instalaciones...).

El formulario del «Informe de gestión y control» de programa está estructurado para reflejar sintéticamente la marcha del programa con el fin de poder controlar periódicamente la ejecución del presupuesto universitario de acuerdo con los programas aprobados. El control básico se ejerce sobre objetivos y recursos previstos (planificados) y conseguidos (realizados).

##### 5. *La simulación del modelo*

Un importante elemento del diseño es la simulación del mismo como paso previo a su aplicación práctica. La simulación no sólo juega como medio de entrenamiento del personal, sino también como instrumento de redefinición del propio sistema. Los participantes en el proceso asumen los papeles de los distintos órganos afectados por la implantación del sistema. En las sesiones de simulación los participantes elaboran metas y objetivos de la Universidad, especifican programas, evalúan y clasifican alternativas, informan sobre la marcha de los programas... Por medio de estas sesiones se espera adaptar el sistema diseñado a las necesidades e intereses concretos de la Universidad en la que se pretenda aplicarlo.

##### d) **Consideraciones previas a la aplicación práctica del modelo**

Aparte de la atención que debe prestarse a la variación de las condiciones ambientales (principalmente de clima organizativo y de apoyo de la dirección), favorables a la recepción, adaptación, prueba e implantación de esta nueva técnica, se considera conveniente subrayar los siguientes puntos:

*Uno:* El modelo propuesto no excluye la aplicación del sistema presupuestario clásico (vigente actualmente), es compatible con él y lo completa explicitando las elecciones presupuestarias que contiene y dando significación a las partidas en él consignadas. En una primera fase el presupuesto por programas podría figurar, a efectos de negociación presupuestaria, como anexo justificativo del presupuesto convencional.

*Dos:* La razón principal de la prueba de implantación del modelo SPGC (Sistema de Programación, Gestión y Control de Recursos Universitarios) es la de contrastar en la práctica la aplicabilidad y utilidad de un proceso administrativo y de toma de decisiones que es distinto al que se utiliza en la actualidad.

*Tres:* El modelo de Sistema de Programación, Gestión y Control de Recursos Universitarios diseñado no es un *producto*, sino una fase de un *proceso*. El saber distinguir entre *producto* y *proceso* es un elemento crítico para el éxito en la utilización de los resultados del trabajo. El considerar un modelo de sistema como «*producto*» es, por desgracia, lo más usual. Su principal inconveniente es que refleja la realidad percibida solamente durante el trabajo de diseño del sistema. Por el contrario, al enfocar el sistema como *proceso*, la creación del modelo se percibe simplemente como un *paso en el camino* de la utilización de un sistema más racional para la asignación y control de recursos. Es preciso asegurar la flexibilidad del modelo para adaptarlo a las condiciones cambiantes de la(s) institución(es) que están reflejadas en él.

*Cuatro:* Como actividad previa a la aplicación práctica del modelo se llama la atención sobre la necesidad de desarrollar el esquema de costes que

contiene para que en su aplicación pueda cifrarse, lo más completamente posible, el esfuerzo financiero necesario para obtener un resultado determinado. Se precisa para ello iniciar el establecimiento de una contabilidad analítica que reúna, en principio, las siguientes características:

- Reflejar todos los costes reales de cada programa, ya se trate de gastos presupuestarios afectados directamente al servicio interesado, gastos englobados en partidas de gastos generales, dotaciones extra-presupuestarias consignadas en presupuestos de otros organismos (retribuciones del personal funcionario, por ejemplo) e, inclusive, costes sin reflejo presupuestario alguno (como es el caso de las anualidades de amortización). En definitiva, se trata de tener en cuenta todos los recursos realmente consumidos para la realización de una actividad o función imputándolos lo más exactamente posible al correspondiente «centro de coste».
- Facilitar la determinación de *costes de referencia* (costes medios y costes estándares) necesario: 1) para la evaluación de los programas y aplicación del análisis coste-eficacia conducentes a establecer criterios de elección entre programas alternativos, y 2) para ser utilizados posteriormente como instrumentos de control de la gestión (control por excepción) y revisión de las propias previsiones comparando los costes estándares y los costes reales.

*Cinco:* El sistema propuesto nos muestra cómo el presupuesto no debe ser el resultado de una función autónoma, con lenguaje y procedimientos elaborados fuera de la Universidad, sino ser considerado como un elemento del proceso de administración de la Universidad en el que debe integrarse para recibir sentido y significación.

La recuperación para la función administrativa universitaria de la función presupuestaria es de una gran relevancia. Cada vez más la Universidad necesitará justificar socialmente los recursos empleados con su lenguaje y valores propios. Tal vez estemos ya alcanzando el techo máximo de las asignaciones de recursos a la Universidad si sus planes de gastos siguen hablando exclusivamente de sueldos, remuneraciones, personal, gastos de inmuebles o de mobiliario en lugar de hablar de fines, objetivos y servicios e informar cómo se van consiguiendo. Lo sustutivo han de ser los programas y los objetivos a alcanzar. El presupuesto por programas que trata de responder a esta exigencia debe ser el comienzo del montaje de una administración por programas que asegure la unidad del proceso administrativo y permita el desarrollo de una eficaz capacidad gestora al servicio de los objetivos universitarios.

*Seis:* Se ha procurado evitar en el diseño del sistema tecnicismos o metodologías (formulaciones matemáticas, utilización de ordenadores...) cuya aplicación tiene una utilidad relativa y comprometería la viabilidad del proyecto. En el momento presente lo necesario es comenzar a enfocar la administración en función de fines y objetivos, formular alternativas, dar coherencia a las distintas actividades, difundir principios básicos de planificación, programación y control de resultados, negociar elecciones de gasto con arreglo a fórmulas que acentúen su eficacia y servicio a los objetivos establecidos. El modelo que presentamos pensamos que ofrece una dirección acertada en el camino a seguir.

*Siete:* Al enfocar la aplicación del modelo de sistema como un proceso se anticipa la necesidad de preparar al personal administrativo y docente que será afectado por su utilización, así como la necesidad (muy probable) de cambios de organización sugeridos por los resultados obtenidos durante la aplicación práctica del modelo.

*Ocho:* El proceso de aplicación del modelo depende de personas para ser efectivo. A pesar de la connotación impersonal sugerida por el término *modelo de sistema...*, la efectividad en su aplicación y en la utilización de sus resultados está íntimamente ligada (como en todo otro sistema) a las personas que los introducen, lo utilizan y lo actualizan.

## MODELOS DE PLANIFICACION UNIVERSITARIA

JOSE MARIA VILA SOLANES  
JULIO VILLACORTA GARCIA

### 1. INTRODUCCION

La explosión de la demanda de la enseñanza superior se ha dejado sentir en nuestro país. Hechos evidentes que nos lo demuestran son, por un lado, la reciente ley de selectividad, y por otro, el incipiente balanceo de los colegios universitarios, respuesta de las iniciativas estatal y privada, respectivamente, a la demanda educativa en este nivel.

Todo parece indicar que ambas iniciativas, en mayor o menor grado, se consolidarán y cumplirán las funciones para las que fueron diseñadas. Sin embargo, también parece lógico pensar que no serán éstas las únicas medidas que en los próximos años van a actuar sobre los complejos problemas que trae consigo la mencionada explosión.

Una universidad constituye un sistema con un elevado número de variables, siendo sólo una de ellas el número de alumnos nuevos. Los recursos con los que rectores y gerentes cuentan son limitados y múltiples los objetivos que con ellos deben alcanzar. La problemática de la gestión universitaria se está acercando a la de cualquier complejo productivo, y en estos últimos las nuevas técnicas de gestión han sido adoptadas hace tiempo para la resolución de los problemas que se les presentan en su desarrollo. En el campo universitario esto no constituye una excepción. En los países que nos han precedido en la explosión demográfica estudiantil han hecho aparición los modelos de planificación universitaria. En nuestro país podemos afirmar que se han dado los primeros pasos.

#### 1.1 Historia de los modelos de planificación universitaria

El uso formal de los modelos de planificación universitaria es relativamente reciente. Un análisis realizado en 1970 identificaba 31 de estos modelos. De los cuales, únicamente ocho eran de distribución de recursos, y sólo dos de éstos eran, a su vez, operativos. Estos dos eran el *campus V* (Judy and Levine, 1965) y el *CSM* (Weathersby, 1967). Desde entonces, la actividad en este campo se ha desarrollado considerablemente. El *campus* ha sufrido varias modificaciones, y en la actualidad se dispone de diferentes versiones. El *CSM* ha constituido la base del conjunto de modelos denominados *RRPM*. A su vez, otros modelos han logrado ser operativos, entre éstos, y ciñéndonos al campo europeo, se pueden citar el *HIS* (Busch, 1972) y el *TUSS* (Utrecht, 1972). En el contexto español durante dos últimos años se ha venido realizando una serie de estudios con el fin de conseguir un modelo que se adapte a la estructura de nuestros centros. En el momento presente podemos afirmar que estos esfuerzos han resultado fructíferos, y en este mismo artículo expondremos un breve esquema del resultado de estos estudios.

Los modelos *campus* (Comprehensive Analytical Methods of a Planning in University Systems) y *RRPM* (Resource Requirements Prediction Model) han

sido desarrollados para responder a la problemática norteamericana. El primero tiene su origen en un trabajo académico realizado por Judy y Levine sobre simulaciones en enseñanza superior. Su desarrollo y actual comercialización corre a cargo de la firma S. R. G. (Systems Research Group). Esta lo ha realizado mediante la ayuda de la Fundación Ford y ofrece en la actualidad un modelo extraordinariamente completo pero excesivamente complejo. En efecto, para la planificación y diseño resulta por sus dimensiones difícilmente documentable y muy costoso de poner en marcha; por otra parte, usado como simulador, su operatividad es muy reducida.

Por ello, en Estados Unidos y a través del NCHEMS (National Carter of Higher Education Management Systems) se desarrolló el citado RRPM. Las ventajas principales respecto al anterior modelo estriban en su mayor sencillez y operatividad. El volumen de datos a introducir se ha reducido considerablemente y los parámetros externos, mucho más sencillos de determinar. Aunque perdiendo detalle la resolución del cálculo de costes a nivel de centro, sus resultados son suficientes para la gestión del centro.

Por parte europea, en Alemania se desarrolló el HIS (Hochschule Information System). Su objetivo fue el desarrollar un modelo operativo que pudiera ser aplicado a todos los centros de enseñanza superior de Alemania. Existen dos versiones del mismo: A y B.

Las últimas versiones de todos estos modelos se han presentado con una estructura modular, lo que reduce sus costes de aplicación, que en un principio fueron muy elevados.

## 1.2 Objetivo de los modelos de planificación académica

El objetivo de un Modelo de Planificación Académica permite simular varias alternativas de concepción o desarrollo de un centro docente, poniendo en evidencia las repercusiones que se tendrían en cada caso en el funcionamiento del centro.

De esta forma se facilitan las tareas de planificación de los centros docentes, permitiendo analizar diversas alternativas y poder decidir las líneas generales hacia donde debe conducirse el proyecto del centro o su reestructuración.

Como se ha dicho, el objetivo que pretende resolver el modelo de planificación es determinar los valores que tendrán las características esenciales del centro docente para el posterior análisis y discusión que dará lugar a las directrices del diseño de dicho centro.

Estas características esenciales las podemos dividir en dos grupos: docentes y auxiliares.

En las docentes se incluyen la cantidad y calidad del profesorado, por una parte, y la cantidad y tipo de espacios docentes (aulas, laboratorios), por otra.

Estas características son esenciales, puesto que no solamente determinan la propia estructura del centro universitario, sino que además son los conceptos más importantes en los costes de funcionamiento y de inversión.

Como características auxiliares se encuentran:

- El resto de espacios necesarios para la existencia del centro docente, como son la administración, servicios, etc.
- El personal no docente.

- Otros conceptos de coste, como los consumos de material, mantenimiento, etc., importantes para poder conocer el coste de funcionamiento de cada enseñanza analizada.

El conjunto de las características escogidas deben poder calificar la solución escogida para el centro universitario.

En cada simulación que se realice se podrán variar algunos parámetros, tales como la relación alumnos/profesor, o la dedicación del personal, con lo que el modelo nos facilitará la repercusión de dicha decisión en las características que califica al centro.

### 1.3 Aplicación de los modelos de planificación

La facilidad con que se pueden simular diversas alternativas hacen que un modelo de planificación sea una herramienta muy útil en los trabajos de análisis y estudios de viabilidad de los órganos rectores de los centros universitarios (existentes o no).

Se exponen a continuación los problemas que pueden abundarse mediante la utilización de un modelo de planificación:

a) Creación de un centro docente de nueva planta. En este caso se pueden simular diversas alternativas de:

- Flujo alumnos.
- Relación alumnos/profesor.
- Dedicaciones.
- Utilización de espacios.

Con lo que se puede observar el efecto de los mismos en el presupuesto de inversión, así como en los costes de funcionamiento de cada enseñanza.

Del resultado de las simulaciones se determinará la alternativa más interesante, dadas las limitaciones de:

- Presupuesto disponible.
- Calidad de la enseñanza.
- Previsión de alumnos.

De la alternativa fijada se derivarán las principales directrices para el diseño del nuevo centro docente, tales como dimensión del alumnado, dedicaciones exigidas al profesorado, etc.

b) Ampliación de centros ya existentes. En este caso las alternativas a simular son:

- Nuevas enseñanzas a impartir.
- Incremento plantilla profesorado.
- Nuevos servicios.
- Nuevos espacios.

De esta forma se estudia la repercusión de las nuevas enseñanzas en los espacios disponibles, las necesidades de ampliación de espacios y plantillas,

la temporización en la introducción de las enseñanzas para facilitar el desarrollo ordenado del centro.

Los resultados se contrastarán con las limitaciones de:

- Presupuesto.
- Espacio.

para determinar la alternativa o alternativas idóneas.

c) Reestructuración de centros docentes: Esta reestructuración puede comprender desde la modificación de las enseñanzas hasta la forma de impartir la docencia.

En este caso se simularán diversas alternativas de:

- Agrupación de asignaturas por enseñanzas.
- Superficies/alumno.
- Utilización.
- Distribución profesorado.

d) Elaboración de presupuestos: Anualmente mediante el modelo de planificación pueden obtenerse los presupuestos detallados de cada enseñanza del centro de acuerdo con los parámetros establecidos.

## 2. ESTRUCTURA LOGICA DE LOS MODELOS CAMPUS, RRPM Y HIS

En la figura podemos apreciar la estructura común a todos estos modelos. Debido a la sensible diferencia entre nuestras estructuras universitarias y las de los países en los que se han desarrollado estos modelos, resultan algo extraños los conceptos y definiciones que en ellos se manejan. Es ésta una de las razones por las que ha sido necesario realizar un modelo adaptado a la estructura actual de nuestra enseñanza universitaria.

El desarrollo de estos modelos pasa por cuatro etapas fundamentales:

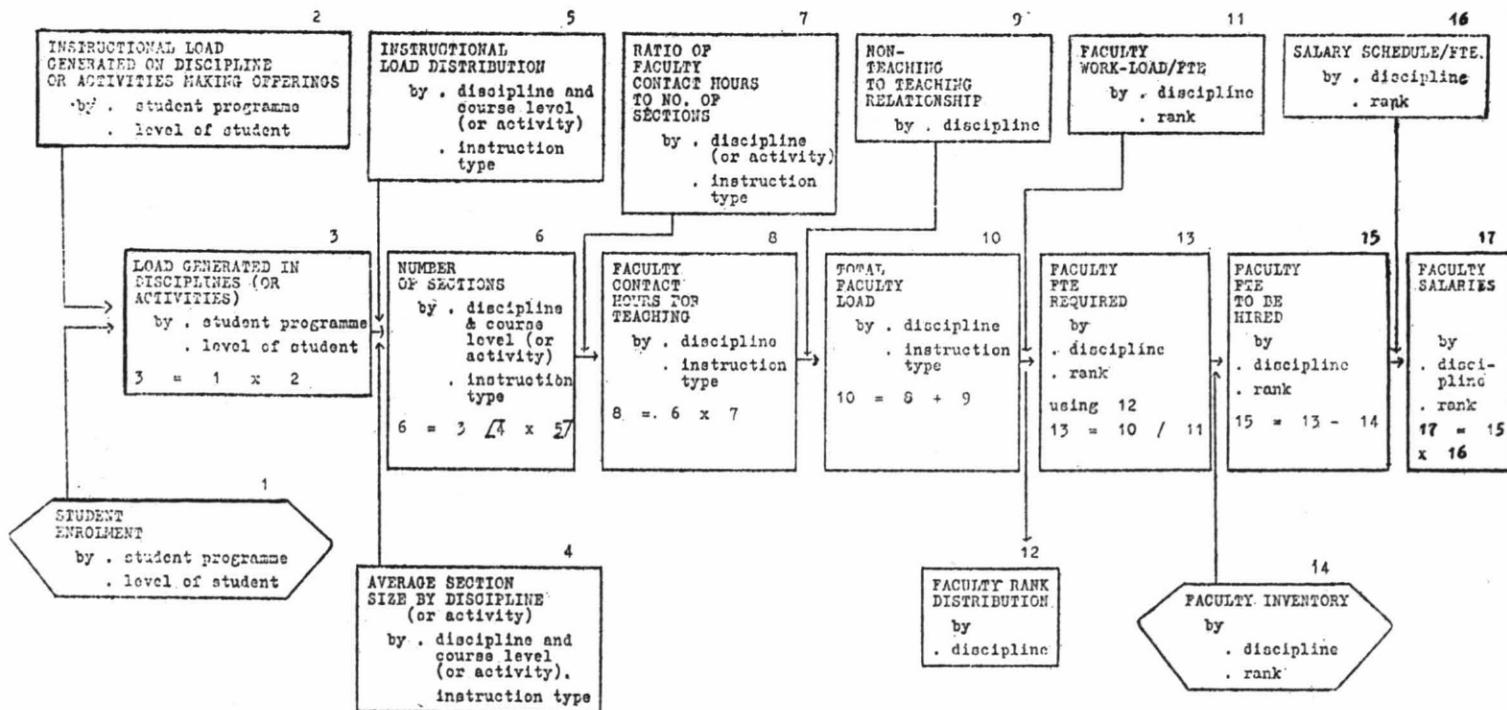
1. Determinación de la carga de estudiantes.
2. Determinación del número de grupos necesarios.
3. Determinación del número de profesorado a dedicación exclusiva (FTE).
4. Determinación de los costes.

Todo esto a través de la aportación externa de unos ciertos parámetros y el cálculo mediante los algoritmos correspondientes. A continuación y con base a la figura citada exponemos su lógica operativa con más detalle.

Datos necesarios:

- Número de alumnos nuevos.
- Planes de estudio.
- Estructura de crédito.
- Horas de contacto profesor/alumno por asignatura y semana.
- Categorías de profesores.
- Número de profesores.

## BASIC LOGIC FOR CAMPUS, HIS AND RRPM



## Symbols used

- |     |                                    |
|-----|------------------------------------|
| x   | x is determined exogenously        |
| xx  | xx is determined endogenously      |
| xxx | xxx is a planning control variable |

FUENTE: *Institutional planning models in higher education*, K. M. HUSSAIN (OCDE)

NOTA: Se ha omitido la traducción por no existir una exacta correspondencia de conceptos.

**Variables de gobierno:**

- Tamaño de los grupos.
- Dedicación docente.
- Niveles salariales.

**Datos calculados:**

- Carga docente.
- Número de grupos.
- Necesidades de profesorado.
- Necesidades de contratación.
- **Coste.**

Como puede apreciarse, su traducción a nuestras universidades no es factible con la actual estructura. No porque conceptualmente no sean iguales, sino porque la estructura docente es básicamente distinta.

Desde el punto de vista de nuestra estructura universitaria, parece a primera vista que su aplicación es inmediata, sin embargo esto no es así debido a que la unidad fundamental en nuestro sistema docente es la hora/semana y para estos modelos es necesaria la introducción del concepto *credit hours* que aún no ha sido introducido en nuestra ordenación universitaria.

Por otra parte, el tipo de actividades académicas con las que operan estos modelos corresponde a las de las universidades americanas de estructura totalmente diferente a la nuestra.

Todo esto nos ha llevado a decidirnos por la elaboración de un modelo propio cuya estructura se expone a continuación.

### **3. ESTRUCTURA DEL MODELO DELPAC (DELFOS DE PLANIFICACION ACADEMICA)**

Se presenta aquí un Modelo de Planificación Académica (DELPAC) desarrollado íntegramente en España y que ha sido ya utilizado en la ampliación y reestructuración de colegios universitarios con excelentes resultados. A pesar de su complejidad, la facilidad de manejo y flexibilidad lo convierten en una herramienta muy útil para abordar el complejo campo de la planificación de centros docentes.

#### **3.1 Variables del modelo**

Se entiende por variables del modelo el conjunto de características del centro docente que intervienen en él y que son susceptibles de modificarse y de medirse.

Las variables son las siguientes:

- *Plan de estudios:* Cada una de las asignaturas que se cursan con indicación de las horas docentes por semanas y su distribución en clases magistrales, seminarios o laboratorios.

- *Flujo alumnado*: El número de alumnos que estudian cada enseñanza y su distribución por cursos.
- *Personal docente*: El número de profesores de cada categoría (catedráticos, encargados, etc.).
- *Espacios docentes*: El número de aulas de cada tamaño y su ocupación en metros cuadrados y laboratorios.
- *Otros conceptos*:
  - Personal no docente.
  - Espacios de servicios y administración.
- *Costes inversión*: En cada centro pueden definirse los que se crean más interesantes, normalmente figurarán:
  - Edificios.
  - Urbanización.
  - Equipo aulas.
  - Equipo laboratorios.
  - Equipo biblioteca.
  - Equipo administración.
  - Equipo servicios.
- *Costes de funcionamiento*: Figurarán, entre otros, los siguientes:
  - Personal docente.
  - Personal no docente.
  - Consumos.
  - Mantenimiento.
  - Amortizaciones.

### 3.2 Parámetros

Los parámetros son una serie de *ratios* y valores que intervienen en el modelo para ligar el cálculo de unas variables con respecto a otras.

Los parámetros son los valores que básicamente variarán en cada simulación correspondiendo sus valores a las características de una determinada alternativa.

En este modelo se utilizan los siguientes parámetros:

- *Parámetros docentes*.
  - Relación alumnos/profesor en cada tipo de enseñanza.
  - Dedicación de cada tipo de profesor.
  - Distribución de los tipos de profesor.
  - Horas lectivas semanales.
  - Utilización de aulas.
- *Ratios*.
  - Metros cuadrados aula/alumno.

- Metros cuadrados laboratorio/alumno.
  - Personal no docente/personal total.
  - Consumo laboratorio/alumno.
  - Metros cuadrados servicio/alumno.
  - Etcétera.
- *Precios.*
- Coste año profesor.
  - Coste año personal administrativo.
  - Coste personal servicios.
  - Porcentaje amortización.
  - Coste urbanización.metro cuadrado.
  - Etcétera.

### 3.3 Metodología

El modelo de planificación se realiza en cuatro fases.

— *Primera fase: Plano de carga docente.*

A partir de los alumnos por enseñanza y su distribución por cursos obtiene para cada asignatura el número de horas docentes necesarias. Para este cálculo se tienen en cuenta las distintas relaciones alumnos/profesor según el tipo de enseñanza.

— *Segunda fase: Cálculos medios docentes.*

A partir de la carga docente obtenida se calculan para cada enseñanza los profesores necesarios, teniendo en cuenta su tipo y dedicación.

Igualmente se calculan las superficies de aulas y laboratorios necesarios.

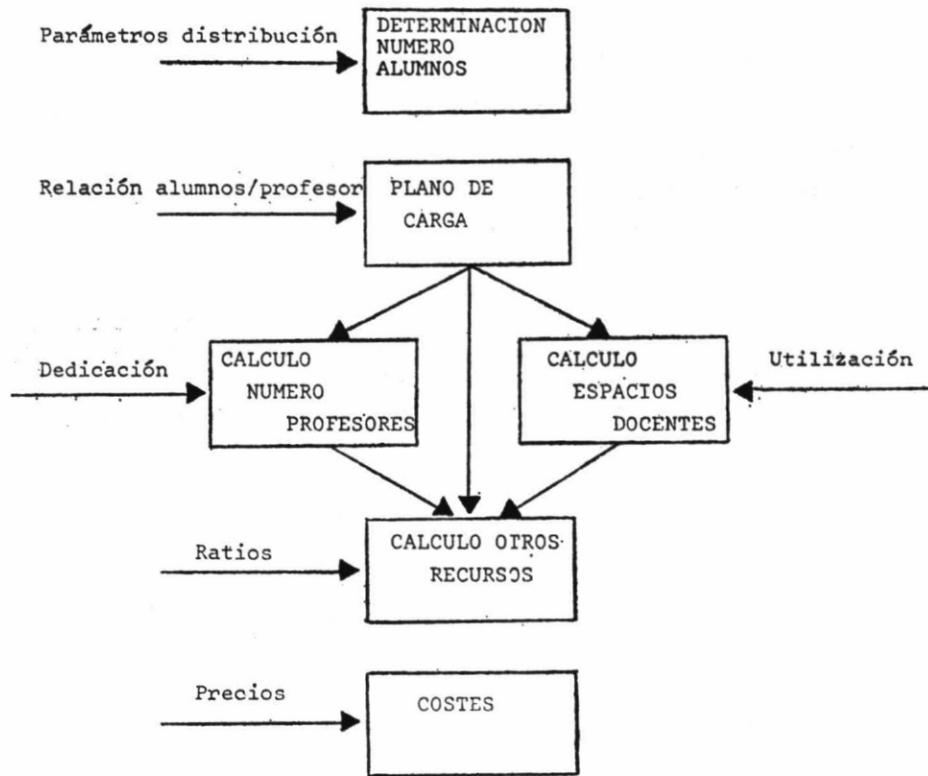
— *Tercera fase: Cálculo otros conceptos.*

A partir de los datos básicos anteriores y mediante los *ratios* definidos como parámetros, se calcula el personal no docente y otros espacios necesarios y el equipo correspondiente.

— *Cuarta fase: Costes*

Se valoran los conceptos obtenidos anteriormente mediante los parámetros de precios y se agrupan formando, por una parte, los costes de inversión, y, por otra, los de funcionamiento.

Este modelo se ha mecanizado convenientemente de forma que las cuatro fases anteriores se realizan en algunos minutos pudiendo de esta forma realizar varias alternativas mediante correcciones sucesivas en un solo día.



### 3.4 Ejemplo

Presentamos a continuación un caso de creación de un centro docente, concretamente una Facultad de Filosofía y Letras.

Se han tomado como datos básicos los siguientes:

- Número de alumnos:
  - Primer ciclo, 543.
  - Segundo ciclo, 213.
- Asignaturas: Se han tomado las asignaturas de dicha facultad indicando en cada una:
  - Horas de clases magistrales.
  - Horas de seminarios.
  - Horas de laboratorio (sólo idiomas).
- Profesorado: Se consideran las categorías:
  - Catedráticos, un 15 por 100.
  - Agregados, un 15 por 100.

- Adjuntos, un 20 por 100.
- Ayudantes, un 50 por 100.

Los principales parámetros empleados son:

- Relación alumnos/profesor:
  - 50 en las clases magistradas.
  - 25 en los seminarios.
  - 20 en el laboratorio de idiomas.
- Dedicación del profesorado: por igual en las tres categorías, 30 por 100.
- Horas lectivas semanales: Se dan clases sólo por las mañanas, por lo que se obtiene una capacidad de veinte horas/semana.
- Las aulas se utilizarán en un 70 por 100, el resto debe permitir la flexibilidad de horarios.
- Personal no docente: Porcentaje del total.
- Superficies:
  - 1,5 metros cuadrados/plaza en aulas.
  - 3 metros cuadrados/plaza de laboratorio.
  - 30 metros cuadrados/despacho en administración.
- Las aulas se consideran:
  - Tipo A, 100 alumnos.
  - Tipo B, 75 alumnos.
  - Tipo C, 50 alumnos.
  - Tipo D, 25 alumnos.
- El personal no docente se considera clasificado en categorías:
  - Tipo B, Administración.
  - Tipo C, Técnico.
  - Tipo D, Subalterno.
- Los otros espacios se consideran:
  - Tipo A, Despacho profesores.
  - Tipo B, Biblioteca.
  - Tipo C, Salas estudio y otras dependencias docentes.
  - Tipo D, Administración.
  - Tipo E, Servicios.

En los cuadros se muestran parte de los resultados que se obtienen:

- Plano de carga docente (fragmento correspondiente al primer ciclo de la especialidad de Filología).
- Resumen (totales de carga y recursos básicos).
- Costes (resumen de los costes de inversión y funcionamiento).

**FILOGIA PRIMER CICLO. PLANO DE CARGA DOCENTE**

	Curso	Número alumnos	H <sub>1</sub>	H <sub>2</sub>	H <sub>3</sub>	HT	D	C <sub>1</sub>	C <sub>2</sub>	C <sub>3</sub>	CT
Lengua latina I .....	1	125	5	2	0	7	36	360	360	0	720
Lengua española I .....	1	125	5	2	0	7	36	360	360	0	720
Crítica literaria .....	1	125	3	2	0	5	36	216	360	0	576
<i>Total</i> .....								936	1.080	0	2.016
Literatura española I .....	2	78	4	2	0	6	36	144	288	0	432
Lengua francesa I .....	2	78	5	2	0	7	36	180	288	0	468
Lengua latina II .....	2	78	4	2	0	6	36	144	288	0	432
Filosofía .....	2	78	3	2	0	5	36	108	288	0	396
<i>Total</i> .....								576	1.152	0	1.728
Lengua española II .....	3	68	4	2	0	6	36	144	216		360
Literatura española II .....	3	68	5	2	0	7	36	180	216		396
Lengua francesa II .....	3	68	4	2	0	6	36	144	216	0	360
Historia .....	3	68	3	2	0	5	36	108	216	0	324
<i>Total</i> .....								576	864	0	1.440

## RESUMEN FILOSOFIA

### NUMERO ALUMNOS

	Total	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º
Primer ciclo .....	543	250	156	137		
Segundo ciclo .....	213				106	107

### HORAS AÑO

	R <sub>1</sub>	R <sub>2</sub>	R <sub>3</sub>	Total
Total carga docente .....	9.076	8.268	0	17.344

### CATEGORIA

	A	B	C	D
Personal docente .....	12	12	15	39

### TIPO AULAS

### SUPERFICIES

	A	B	C	D	Aulas	Labor.
Espacios docentes .....	0	9	10	17	2.366	0

### CATEGORIAS

	A	B	C	D	E	F
Personal no docente .....	0	21	4	5		

### TIPOS

	A	B	C	D	E	F
Otros espacios .....	1.60	350	400	800	2.500	

## COSTES

	Importe
Coste construcción .....	53.242
Coste equipo docente .....	8.325
Coste equipo servicios y administración .....	7.200
<i>Total Inversión .....</i>	<i>68.767</i>
Coste personal docente .....	18.231
Coste personal no docente .....	7.020
Mantenimiento .....	1.458
Amortizaciones .....	4.328
<i>Total coste funcionamiento .....</i>	<i>31.037</i>

#### 4. COMPARACION DE LAS CARACTERISTICAS PRINCIPALES

En el cuadro 2 se pueden apreciar las diferencias que existen en la comparación de los cuatro modelos que hasta la fecha son operativos. Obsérvese que es en los dos primeros conceptos —*carga docente calculada en*— y —*carga docente calculada por*— donde reside la diferencia fundamental entre el modelo DELPAC y los otros. También se puede apreciar la mayor complejidad del *campus VIII*, ello a costa de ser, como se ha apuntado anteriormente, difícilmente operativo.

CUADRO 2  
COMPARACION DE LAS CARACTERISTICAS

	CAMPUS VIII	RRPM 1.3	HIS	DELPAC
Carga docente calculada en .....	Créditos Actividad	Créditos Grup. asig.	Créditos Actividad	Horas/semana Asignatura
Idem por .....				
Cond. para el cálculo del tamaño grupos.	Medio Máximo Mínimo	Medio	Medio Máximo	Máximo
Limitación al número grupo .....	Sí	No	No	No
Cálculo de profesores.	Por categorías	Por categorías	Por categorías	Por categorías
Salarios de profesores .....	Valor medio por categorías			
Promoción de profesores .....	Sí	No	No	No
Distrib. de la dedicación de profesores.	Sí	Sí	Sí	Sí
Cálculo de personal no docente .....	Sí	No	No	Sí
Determinación de espacio docente .....	Por tipo tamaño	Por tipo tamaño	Por tipo tamaño	Por tipo tamaño
Grado de utilización de espacio docente.	Sí	No	Sí	Sí
Determinación de espacio de servicios.	Sí	Sí	No	Sí
Cálculo de costes .....	Sí	Sí	No	Sí
Modelo de flujo de alumnos .....	Desagreg.	Desagreg.	Desagreg.	Desagreg.

COMPARACION DE DIMENSIONES

	CAMPUS VIII	RRPM 1.3	HIS	DELPAC
Cursos .....	8	7	14	5
Asignaturas .....	4.000	—	300	200
Tip. profesores .....	10	5	12	4
Tip. espacio docente.	125	2	9	5

# Artículos clásicos

## INTRODUCCIÓN

El siglo de las luces ofreció a Europa, sin duda, el panorama de un nuevo clima mental. Si bien Inglaterra, con el compromiso *whig*, abrió una plataforma de juego a los intereses de la burguesía, las cosas eran diferentes en los países que trataban de sacudirse el ya inservible y pesado yugo del *ancien régime*. Las nuevas ideas fermentaban por doquier y pasaban, a pesar de la estrecha vigilancia de los gobiernos, de frontera en frontera retando abiertamente al poder constituido.

El grandioso espectáculo de la Revolución francesa tuvo sus prolegómenos en un gran ensayo de críticas e ideas que ponían en entredicho todo un sistema político-social. Razón frente a tradición, contrato *versus status*, eran las consecuencias lógicas que resumían toda una ideología perfectamente elaborada por una burguesía ansiosa de desplazar un poder constituido que era ya un grave obstáculo para sus intereses.

En el concierto social la idea de progreso daba una esperanza amplia a un gran sector marginado del poder, que justificaba ahora sus aspiraciones inspirándose en toda una filosofía utilitarista, que se esforzaba en conocer las leyes de toda la mecánica universal. Las antiguas instituciones del sistema estamental se ponían en contradicción con ellas mismas, porque, como había visto D. Hume, habían dejado de ser útiles. La misma ética se constitúa en ciencia, cuyo objeto y meta fijaba Helvécio en el interés individual.

Este interés individual, multiplicado por todos los miembros individuales que constituyen una sociedad, daban como resultado la prosperidad social. El «egoísmo ilustrado» de los fisiócratas se sintetizaba en la santificación de esta búsqueda individual de la felicidad que a la larga produciría la felicidad y la armonía social.

La búsqueda de la felicidad de los súbditos, que constituía el objeto del gobierno para los autores clásicos, ahora se racionaliza. No basta la buena administración de la justicia, sino que la justicia puede producirse desde perspectivas políticas. La felicidad debe ser objeto del legislador. Un gobierno ha de conocer los medios adecuados para producir el máximo de felicidad, como hubiera dicho Bentham.

En esta búsqueda y producción de la felicidad juega un papel trascendental la ilustración de los pueblos. La extensión de las «luces» fue una preocupación constante de los autores ilustrados. Economistas anteriores al siglo XVIII como T. Mun o W. Petty no olvidaron el papel que podía jugar la formación

de los habitantes de un país en su propio destino económico. Los ilustrados exageraron quizá estos presupuestos haciendo de la educación fuente y razón de la prosperidad social.

Gaspar Melchor de Jovellanos no fue una excepción en este movimiento. Español ilustre, académico y político, hombre de Estado que conoció al mismo tiempo las amarguras del destierro, nos ha dejado una gran obra repleta de preocupaciones e ideas. Deseoso del bien de su patria, trató de engrandecerla en todos los terrenos. Su pluma fue de un tema a otro con claridad aguda y dispuesta en todo momento a combatir con la crítica lo que a sus ojos fuese susceptible de mejora. Su informe en el expediente de la ley Agraria (1795) o su Memoria en defensa de la Junta Central (1811) quizá sean los escritos que más fama alcanzaron, pero en todos ellos, a pesar del lirismo prerromántico y pesimista que a veces les envuelve, encontramos una fe convencida en la acción ilustrada.

Los textos que hemos escogido responden perfectamente al credo programático ilustrado. El punto de partida, la primera convicción de fe, está en que la fuente de toda prosperidad es la instrucción. Si tenemos en cuenta que, en esta relación de causa-efecto, la prosperidad social no es más que la suma de las felicidades individuales, es fácil colegir que la fuente de toda felicidad, individual o social, está en la instrucción, en el saber, en la ilustración.

En el modelo ilustrado la felicidad se transforma en algo más utilitario. La moral burguesa del *confort* amplía el círculo de la dicha a algo más que a la vida virtuosa clásica. En el esquema socrático, virtud y conocimiento coincidían, porque sólo el hombre virtuoso podía obrar bien, y sólo el que obraba bien podía ser feliz. En Jovellanos, y con la ilustración en general, la perspectiva adoptada mide al centímetro las consecuencias prácticas de la moral aplicada. Para Sócrates la ignorancia era la fuente del vicio, con la ilustración, la ignorancia, además también es fuente de la miseria y de la infelicidad, porque, en suma, el saber y destreza de un pueblo tiene también una relación estrecha con la prosperidad, ya que la productividad del trabajo, como señaló con certeza A. Smith, depende en gran medida de la formación que este pueblo posea.

## ILUSTRACION Y ECONOMIA \*

GASPAR MELCHOR DE JOVELLANOS

I

*No hay navegación sin comercio activo; no hay comercio activo sin industria; no hay industria sin primeras materias; no hay éstas sin agricultura; no hay nada sin capitales; no hay capitales sin todas estas cosas, y no hay navegación, comercio, industria, agricultura, población, capitales, sin instrucción.*

Pero analícese este principio y se verá cómo *la primera fuente de prosperidad es la instrucción*. Supóngase un país donde existe todo lo necesario para promover una de estas fuentes, menos la instrucción, y otro a quien todo falta, salvo ella, y tomemos, por ejemplo, la agricultura. En el primero, no conociendo bien la proporción de las semillas con los diferentes terrenos; las calidades de las tierras, los métodos y tiempos de las preparaciones; el influjo y las mezclas de los abonos; los tiempos de sementera y cosecha; los medios de conservar los frutos, ¿no es claro que el producto de su cultivo será el menor posible? ¿Y que si a esto se agrega la escasez e imperfección de los instrumentos y edificios, de los arados, trillós, sembraderas, guadañas, carros, graneros, bodegas, prensas, lagares, molinos...?

Y no se responda que todos estos recursos existen sin las ciencias, porque es seguro que sin ellas no se pueden suponer sino imperfectos y que cualquier perfección que se les suponga será debida a la instrucción.

Ni se diga que esta instrucción se puede poseer y derivar tradicionalmente; lo *primero*, porque esta especie de instrumento es estacionaria, así para las ventajas como para los errores; lo *segundo*, porque aun así habrá debido su origen a la instrucción, esto es, a la observación y a la experiencia; esto es, a las ciencias, puesto que en último sentido las ciencias no son otra cosa que el resultado de la experiencia o, por mejor decir, una colección de principios inducidos de la observación y experiencia.

Y si no, dígase si fuera (aparte de la teología o ciencia de la revelación), hay otra que no tenga este origen, aun en las ciencias experimentales. La naturaleza del espíritu humano, sus varias facultades, los medios de emplearlas, sus derechos, sus deberes, en una palabra, todos los principios de la filosofía racional y moral ¿son debidos a otro principio que a la atenta meditación del hombre sobre sí mismo, al examen de sus operaciones internas, a la observación de los fenómenos que presentan los varios seres que le rodean?

Pero supóngase un país a quien todo falte menos la instrucción. Por lo menos, los hombres que lo pueblan emplearán bien su trabajo, y cualesquiera que sean los instrumentos, sus capitales, sacarán de él el mayor producto posible. De este modo aumentarán los medios de subsistir y, por consecuencia, su número. A mayor número, mayor suma de su trabajo y riqueza. El

\* El primer texto reproducido es la primera parte del borrador de un discurso sobre el influjo que tiene la instrucción pública en la prosperidad social, páginas 330 y 331, tomo 87, BAE, Madrid, 1956. El segundo texto corresponde a la primera cuestión de la Memoria sobre Educación pública, páginas 230, 231 y 232 del tomo 46 de la BAE, Madrid, 1951. El subrayado es del editor.

empleo de ésta, dirigido por la instrucción, perfeccionará los instrumentos y los métodos; y el cultivo, al paso que se extienda, se perfeccionará y crecerá su producto en una progresión prodigiosa. He aquí ya un principio fecundo de una gran población y una agricultura floreciente. *Con brazos, con primeras materias, con la baratura de subsistencias consiguiente a uno y otro y con la instrucción supuesta, al punto creará la industria.* El producto de ésta crecerá en razón de la bondad de sus instrumentos y máquinas y de la exactitud de sus métodos, y aumentando la riqueza, no sólo influirá en su prosperidad, sino también en la de la agricultura, cuyos productos consumirá. De una y otra resultarán materias, manufacturas y artefactos sobrantes, y se pensará en comerciar con ellos; la instrucción perfeccionará las especulaciones; se echará de menos la navegación; pero ciencias de una parte y materias y proporciones de otra, llamarán hacia este objeto una porción de los capitales sobrantes; y la instrucción supuesta, dirigiendo al interés, llenará de naves los puertos y de diestros pilotos y de marineros las naves. ¿Qué riquezas no producirá entonces una agricultura vigorosa, una industria activa, un comercio floreciente, una marina mercante atrevida? ¿Y qué empleo no dará a esta riqueza una instrucción que conozca los recursos, los medios y los objetos de su empleo?

## II

*¿Es la instrucción pública el primer origen de la prosperidad social? Sin duda. Esta es una verdad no bien reconocida todavía, o por lo menos no bien apreciada; pero es una verdad. La razón y la experiencia hablan en su apoyo.*

*Las fuentes de la prosperidad social son muchas; pero todas nacen de un mismo origen, y este origen es la instrucción pública. Ella es la que las descubrió, y a ella todas están subordinadas. La instrucción dirige sus raudales para que corran por varios rumbos a su término; la instrucción remueve los obstáculos que pueden obstruirlos, o extraviar sus aguas. Ella es la matriz, el primer manantial que abastece estas fuentes. Abrir todos sus senos, aumentarle, conservarle es el primer objeto de la solicitud de un buen gobierno, es el mejor camino para llegar a la prosperidad. Con la instrucción todo se mejora y florece; sin ella todo decae y se arruina en un estado.*

*¿No es la instrucción la que desenvuelve las facultades intelectuales y la que aumenta las fuerzas físicas del hombre? Su razón sin ella es una antorcha apagada; con ella alumbría todos los reinos de la naturaleza, y descubre sus más ocultos senos, y la somete a su albedrío. El cálculo de la fuerza oscura e inexperta del hombre produce un escasísimo resultado, pero con el auxilio de la naturaleza, ¿qué medios no puede emplear?, ¿qué obstáculos no puede remover?, ¿qué prodigios no puede producir? Así es como la introducción mejora el ser humano, el único que puede ser perfeccionado por ella, el único dotado de perfectibilidad. Este es el mayor don que recibió de la mano de su inefable Criador. Ella le descubre, ella le facilita todos los medios de su bienestar, ella, en fin, es el primer origen de la felicidad individual.*

Luego lo será también de la prosperidad pública. ¿Puede entenderse por este nombre otra cosa que la suma o el resultado de las felicidades de los individuos del cuerpo social? Defínase como se quiera, la conclusión será siempre la misma. Con todo, yo desenvolveré esta idea para acomodarme a la que se tiene de ordinario acerca de la prosperidad pública.

Sin duda que son varias las causas o fuentes de que se deriva esta prosperidad; pero todas tienen un origen y están subordinadas a él; todas lo están a la instrucción. ¿No lo está la agricultura, primera fuente de la riqueza pública y que abastece todas las demás? ¿No lo está la industria, que aumenta y avalora esta riqueza, y el comercio, que la recibe de entrambas, para expenderla y ponerla en circulación, y la navegación, que la difunde por todos los ángulos de la tierra? ¡Y qué! ¿No es la instrucción la que ha criado estas preciosas artes, la que las ha mejorado y las hace florecer? ¿No es ella la que ha inventado sus instrumentos, la que ha multiplicado sus máquinas, la que ha descubierto e ilustrado sus métodos? ¿Y se podrá dudar que a ella sola está reservado llevar a su última perfección estas fuentes fecundísimas de la riqueza de los individuos y del poder del Estado?

Se cree de ordinario que esta opulencia y este poder pueden derivarse de la prudencia y de la vigilancia de los gobiernos; pero ¿acaso pueden buscarlos por otro medio que el de promover y fomentar esta instrucción, a que deben su origen todas las fuentes de la riqueza individual y pública? Todo otro medio es dudoso, es ineficaz; este sólo es directo, seguro e infalible.

¿Y acaso la sabiduría de los gobiernos puede tener otro origen? ¿No es la instrucción la que los ilumina, la que les dicta las buenas leyes y la que establece en ellas las buenas máximas? ¿No es la que aconseja a la política, la que ilustra a la magistratura, la que alumbría y dirige a todas las clases y profesiones de un estado? Recórranse todas las sociedades del globo, desde la más bárbara a la más culta, y se verá que donde no hay instrucción todo falta, que donde la hay todo abunda, y que en todas la instrucción es la medida común de la prosperidad.

Pero ¿acaso la prosperidad está cifrada en la riqueza? ¿No se estimarán en nada las calidades morales en una sociedad? ¿No tendrán influjo en la felicidad de los individuos y en la fuerza de los estados? Pudiera creerse que no, en medio del afán con que se busca la riqueza y la indiferencia con que se mira la virtud. Con todo, la virtud y el valor deben contarse entre los elementos de la prosperidad social. Sin ella toda riqueza es escasa, todo poder es débil. Sin actividad ni laboriosidad, sin frugalidad y parsimonia, sin lealtad y buena fe, sin probidad personal y amor público; en una palabra, sin virtud ni costumbres, ningún estado puede prosperar; ninguno, subsistir. Sin ellas el poder más colosal se vendrá a tierra, la gloria más brillante se disipará como el humo.

Y bien, esta otra fuente de prosperidad, ¿no tendrá también su origen en la instrucción? ¿Quién podrá dudarlo? *¿No es la ignorancia el más fecundo origen del vicio, el más cierto principio de la corrupción? ¿No es la instrucción la que enseña al hombre sus deberes y la que le inclina a cumplirlos? La virtud consiste en la conformidad de nuestras acciones con ellos, y sólo quien los conoce puede desempeñarlos.* Es verdad que no basta conocerlos, y que también es un oficio de la virtud abrazarlos; pero en esto mismo tiene mucho influjo la instrucción, porque apenas hay mala acción que no provenga de algún artículo de ignorancia, de algún error o de algún falso cálculo en su determinación. El bien es de suyo apetecible; conocerle es el primer paso para amarle. Salva, pues, siempre la libertad de nuestro albedrío, y salvo el influjo de la divina gracia en la determinación de las acciones humanas, ¿puede dudarse que aquel hombre tendrá más aptitud, más disposición, más medios de dirigirlas al bien, que mejor conozca este bien, esto es, que tenga más instrucción?

Aquí debo ocurrir a un reparo. Se dirá que también la instrucción corrompe, y es verdad. Ejemplos a millares se pueden tomar de la historia de los antiguos y los modernos pueblos en confirmación de ello. Si la instrucción, mejorando las artes, atrae la riqueza, también la riqueza, produciendo el lujo, inficiona y corrompe las costumbres. ¿Y qué es la instrucción sin ellas? Entonces ¡qué males y desórdenes no apoya! ¡Qué errores no sostiene! ¡Qué horrores no defiende y autoriza! Y si la felicidad estriba en las dotes morales del hombre y de los pueblos, ¿quién, que tienda la vista sobre la culta Europa, se atreverá a decir que los pueblos más instruidos son los más felices?

La objeción es demasiado importante para que quede sin respuesta. Sin duda que el lujo corrompe las costumbres; pero absolutamente hablando, el lujo no nace de la riqueza. Hay lujo en todas las naciones, en todas las provincias, en todos los pueblos y en todas las profesiones de la vida, ora sean o se llamen ricas o pobres. Hayle en las naciones cultas e instruidas como en las bárbaras e ignorantes. Hayle en Constantinopla como en Londres; y mientras un europeo adorna su persona con galas y preseas, el salvaje rasga sus orejas, horada sus labios y se engalana con airones y plumas. En todas partes el amor propio es el patrimonio del hombre, en todas partes aspira a distinguirse y singularizarse. He aquí el verdadero origen del lujo.

Sin duda que la riqueza le fomenta; pero ¿cómo? Donde las leyes autorizan la desigualdad de las fortunas; cuando la mala distribución de las riquezas pone la opulencia en pocos, la suficiencia en muchos y la indigencia en el mayor número, entonces es cuando un lujo escandaloso devora las clases pudentes, y cuando, difundiendo su infección, las contagia, y aunque menos visible, las enflaquece y arruina.

Pero sea la que fuere la causa del lujo, la instrucción, lejos de fomentarle, le modera; mejora, si así puede decirse, los objetos; le dirige más bien a la comodidad que a la ostentación, y pone un límite a sus excesos. Ciertamente que no es un defecto de hombres instruidos; es de hombres frívolos y vanos. Es, en fin, el vicio, es la pasión de la ignorancia.

No por eso negaré que haya desórdenes y horrores producidos o patrocinados por la instrucción; pero por una instrucción mala y perversa, que también en ella cabe corrupción, y entonces ningún mal mayor puede venir sobre los hombres y los estados. *Corruptio optimi pessima.*

La instrucción que trastorna los principios más ciertos, la que desconoce todas las verdades más santas, la que sostiene y propaga los errores más funestos, ésa es la que alucina, extravía y corrompe los pueblos. Pero a ésta no llamaré yo instrucción, sino delirio. La buena y sólida instrucción es su antídoto; y ésta sola es capaz de resistir su contagio y oponer un dique a sus estragos; ésta sola debe reparar lo que aquélla destruye, y ésta sola es el único recurso que puede salvar de la muerte y desolación los pueblos contagiados por aquélla. La ignorancia los hará su víctima, la buena instrucción los salvará tarde o temprano; porque el dominio del error no puede ser estable ni duradero; pero el imperio de la verdad será eterno como ella.

# Documentación

## LOS INDICADORES DE RESULTADOS EN LOS SISTEMAS DE ENSEÑANZA \*. LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

*El presente capítulo sobre igualdad de oportunidades, forma parte del libro Los indicadores de resultados en los sistemas de enseñanza publicado por la OCDE.*

*Este Informe, realizado dentro del marco general del programa de investigación que la OCDE dedica a los indicadores sociales, tiene por objeto la exposición de las grandes líneas de un sistema de indicadores tendente a evaluar el rendimiento de los sistemas sociales.*

*Los autores del Informe, Roy-Carr Hill y O'ar Magnussen, tratan de establecer un sistema estadístico que permita medir los resultados reales de los sistemas de enseñanza. «La mayor parte del Estudio —dicen sus autores— está dedicada a los objetivos que la enseñanza podría tener; los indicadores apropiados han aparecido por sí mismos. Veremos que la mayoría de los indicadores propuestos no se encuentran, actualmente, incluidos en un sistema estadístico. En nuestra opinión, esta laguna refleja el presente estado de ánimo con respecto a los objetivos de la enseñanza y a las estadísticas sociales.» Por ello proponen estadísticas supplementarias y como labor previa un determinado examen de los conceptos que se quieren medir.*

*El libro consta de seis capítulos en los que se analizan sucesivamente los indicadores necesarios para unos supuestos objetivos de la educación.*

*A continuación se reproduce el capítulo V de la obra sobre la igualdad de oportunidades. En él se estudian, por una parte, los indicadores sobre la participación en la educación de las clases menos favorecidas y sobre la educación y la distribución de la renta.*

### CAPITULO V

#### La igualdad de oportunidades

La igualdad de oportunidades —es decir, la posibilidad de acceso a la enseñanza— «está en función del número de plazas disponibles para los alumnos y estudiantes en el sistema de enseñanza, del apoyo concedido por las insti-

\* OCDE: *Les indicateurs de résultats des systèmes d'enseignement*, París, 1973.

tuciones sociales para asistir a los centros, y los medios financieros de que disponen los individuos para seguir sus estudios» (1).

En primer lugar, admitimos el principio de que los sistemas de enseñanza deben ofrecer una igualdad de oportunidades. Ampliamos luego esta noción de igualdad de oportunidades con una reivindicación más positiva, que consiste en que todas las categorías sociales deben beneficiarse de la misma manera de la distribución de los recursos (2). Pero podemos ir más lejos. Se señala normalmente que el sistema escolar ideal «optimizaría la igualdad de oportunidades (es decir, minimizaría la relación entre el estatuto social de la familia y las variables dependientes)» (3).

Llevando este razonamiento a sus últimos extremos, y según este sistema, las oportunidades en la vida estarían condicionadas por las «capacidades innatas» (y no por el origen social del niño).

Por otra parte, si el propósito es dar a todo el mundo las mismas oportunidades en la vida, en un contexto en el que el «éxito» escolar (4) determine, al menos en parte, las oportunidades ulteriores, una educación adecuada compensaría las desventajas de los más desfavorecidos.

El término «igualdad de oportunidades» puede tener varios sentidos, y es preciso discutir los diferentes significados de «igualdad» e «igualdad de oportunidades» antes de decidir la forma en que vamos a considerar esta cuestión.

La demanda de igualdad en el tratamiento escolar, tanto desde el punto de vista de la igualdad de participación como del de la calidad de la educación recibida, se basa en un postulado democrático según el cual todos los hombres tienen derecho al mismo tratamiento. No obstante, puede existir cierta confusión; nadie quiere afirmar que los hombres sean iguales desde un punto de vista empírico, aunque se pueda asegurar que la mayoría de las desigualdades constatadas son consecutivas y no previas a las estructuras sociales existentes y al estatuto diferenciado de los hombres en su medio social. La demanda de una igualdad de oportunidades en educación es en alguna forma un precepto que afecta al destino de todos los hombres en un sistema escolar igualitario. Nadie quiere decir que deba tratarse de la misma forma a un niño ciego que a un niño inválido del sistema locomotriz; en realidad, la educación adecuada supone tratamientos desiguales para necesidades diferentes. ¿Cómo definir qué es adecuado? Si los hombres se pusieran de acuerdo en un mínimo de factores comunes de carácter humanitario relativos a todos los individuos, querrían que el sistema escolar distribuyera los medios materiales necesarios para satisfacer las necesidades fundamentales de manera adecuada, es decir, de manera desigual, sin duda alguna.

Sin embargo, es inútil discutir (para no ponerse de acuerdo) qué es lo que constituye nuestra humanidad común (5) y cuál es la manera de realizarla sin tropezar con delicados problemas. En efecto, incluso en una sociedad de abundancia, algunos individuos son incapaces de alcanzar un umbral socialmente

(1) *Conferencia sobre las políticas de expansión de la enseñanza*, vol. IV, Informe de base número 4, OCDE, París, 1971.

(2) Planteamos un postulado según el cual ningún grupo social tiene necesidades especiales, postulado muy discutible. (Véase más adelante al tratar del coeficiente intelectual.)

(3) R. BOUDON: Documento CERI/EG/EO/70.01, OCDE, París, 1970.

(4) Igualmente el término «éxito» se aplica a las recompensas pecuniarias o al puesto que se alcanza y no a la «vida agradable», de la que hablaremos más adelante.

(5) De forma general, por ejemplo, la posibilidad de sentir el placer o el dolor y el deseo de definir su propia identidad.

aceptable de humanidad común. Sin tener en cuenta la influencia genética en los problemas creados por las grandes divergencias individuales, ¿en qué medida es preciso intentar eliminar estas diferencias aparentemente desfavorables en un contexto social dado?

## 1. MEDIDAS EN RELACION CON LAS CATEGORIAS DESFAVORECIDAS

En el momento actual, las sociedades, según los recursos de que disponen, se esfuerzan en ayudar a aquellos que pueden ser considerados por más de una razón como desfavorecidos. Si fuera posible calcular con precisión y objetividad el porcentaje de una población «normal» llamado a experimentar sufrimientos definidos, se podría medir el interés del sistema escolar en la igualdad de medios, según la proporción de niños minusválidos que encuentran en el seno del sistema escolar atenciones especiales o adecuadas. No obstante, incluso sin tener en cuenta las desventajas relacionadas con factores sociales, resulta difícil delimitar y medir las desventajas físicas y psicológicas y hacer de ellas una lista objetiva. En realidad, existe una tendencia social cada vez mayor a reconocer un número creciente de «desventajas» físicas y psicológicas que necesitan un tratamiento especial. En otros términos, el argumento de que la igualdad de los individuos con relación al Estado debe llevar consigo la igualdad de tratamiento por parte de éste, no carece de fundamento (6). Es preciso admitir que existe una lista prácticamente ilimitada de excepciones a este principio como consecuencia de las diferencias entre los individuos, pero la sociedad debe estar preparada para tomar en cuenta estas diferencias si desea alcanzar la igualdad.

En lugar de examinar la proporción de niños minusválidos que se benefician de medidas especiales en el sistema escolar, debería ser posible medir el interés del sistema escolar por los medios puestos a disposición de estos individuos, evaluando en qué medida les resultan accesibles. Es evidente que este razonamiento no debe llevarse demasiado lejos (7), porque la enseñanza general comporta una cierta medida de individualización y además las diferencias entre ciertos individuos en cuanto a su receptividad para la enseñanza son mínimas probablemente; sería por consiguiente inútil tomar medidas especiales de manera explícita. No obstante, en los límites actuales del sistema escolar, parece deseable evaluar sus resultados a través de las instalaciones especiales que ofrece, y su preocupación democratizadora por *la proporción de los recursos dedicados a medidas especialmente destinadas a grupos sociales considerados como desfavorecidos*.

Si estudiamos otros métodos de evaluación, por ejemplo el alcance de los esfuerzos especiales en favor de algunas categorías concretas de desfavorecidos, no resulta posible comparar países que clasifican de diferente manera las «desventajas»; las comparaciones en el tiempo resultan también difíciles

(6) No basta con decir simplemente, sin dar motivos, que es necesaria una igualdad de tratamiento. De hecho, no aceptamos las razones que no nos parecen oportunas y no siempre podemos precisar las que justifican un tratamiento diferenciado. Aquí, parece más adecuado aplicar el concepto de Hart: véase H. L. Hart, *The Concept of Law*, Oxford University Press, 1961.

(7) En realidad este argumento podría llevar a rechazar todo tipo de individualidad, tratando a los no conformistas como enfermos. En este concepto, el exceso de medidas en favor de los grupos «desfavorecidos» puede llevar a impedirles el acceso a las escuelas para niños normales. En Inglaterra, los niños antillanos realizan un *test OI* que se supone no está orientado culturalmente, resultando destinados en gran número a escuelas para niños retrasados.

en un mismo país porque los criterios de tratamiento especial tienen tendencia a cambiar. Si a pesar de todo fuera posible redactar una lista objetiva de «desventajas» que obtuviera el *consensus* de los países miembros, y medir su incidencia sobre las poblaciones respectivas, se obtendría una guía útil. Por tanto, las medidas propuestas (indicadores) parecen accesibles y razonables.

Esta discusión plantea, sin embargo, un problema en torno al resto de indicadores al tratar de los alumnos «normales» y de su capacidad para obtener un provecho en el seno de un sistema escolar dado.

Debemos conocer cómo se distribuye la capacidad de aprovechar la educación entre la población. A pesar de las recientes investigaciones sobre el cociente intelectual, resultará, sin duda, útil subrayar que:

- i) Las diferencias imputables a factores genéticos varían según las culturas, de tal manera que no conocemos los límites de las diferencias que pueden ser atribuidas a los diferentes medioambientes culturales (8).
- ii) El cociente intelectual y la facultad de aprovechar la educación son dos cosas totalmente diferentes; se poseen pocos datos en torno a la causalidad genética de esta última (9).
- iii) Existe, en diferentes categorías sociales, una mina de «talentos perdidos» que no puede dar toda la medida de sus facultades actuales (10).

Parece, por consiguiente, que la política educativa puede programar sus esfuerzos como si las facultades disponibles fueran prácticamente ilimitadas. En estas condiciones, y dentro de los límites actuales, una sociedad igualitaria trataría de equilibrar los resultados obtenidos por las diferentes categorías sociales. Esto significa que sería preciso tomar en consideración las capacidades de los alumnos en la fase preescolar (las cuales dependerían por supuesto, al menos parcialmente, de su origen social), con el fin de evaluar los recursos necesarios para obtener iguales resultados. Podría tratarse de un argumento válido en favor de la igualdad de oportunidades en la vida, o simplemente del éxito escolar (en el más estricto significado) (11).

En su lugar, supondremos que las diversas posibilidades de aprovechar la educación (medidas a través del QI o de una prueba normalizada del éxito o simplemente por medio de las notas escolares obtenidas durante los años an-

(8) Por ejemplo, C. F. BURT, *British Journal of Psychology*, 1966, cree que el 70 por 100 de las diferencias en el QI se deben a factores genéticos. Se basa en la comparación de correlaciones del QI entre padres, con los valores teóricos obtenidos a través de la teoría genética cuantitativa. Pero debe suponer que la gama actual de medio-ambientes comprende todas las posibilidades y adelanta la hipótesis de que deben medirse con el mismo margen de error (15) que los QI. Esta hipótesis es arbitraria. Poseemos algunas nociones sobre las posibles variaciones, tomadas de la gama de coeficientes de algunas sociedades reales. (Véase S. WISEMAN, *Intelligence and Ability*, Penguin, Londres, 1967.)

(9) Véase Conferencia sobre las políticas de expansión de la enseñanza, vol. IV, Informe de base número 10, OCDE, París, 1971.

(10) Véase, por ejemplo, el Informe *Growther* y su muestra de los miembros del Servicio Nacional, y D. WOLFLE: *America's Resources of Specialised Talent*, New York, 1954. Véase también P. de WOLFF y K. HARNQVIST, 1961, «Reservas de aptitudes», en A. H. HALSEY ed., *Aptitud Intelectual y educación*, OCDE, 1961.

(11) Es interesante subrayar que un sistema escolar que se orienta hacia la igualdad de oportunidades en términos de posibilidad de acceder a los bienes reconocidos como válidos por la sociedad, es incompatible con un sistema en el que la facultad de acceder a estos bienes depende, en parte, de la facultad diferencial de aprovechamiento en el sistema escolar.

teriores) representan una restricción realista (12) con la cual debe contar el sistema educativo. Si no disponemos de ninguno de estos criterios, podemos utilizar los indicadores a título comparativo, porque cualquier diferencia de capacidad de origen genético entre las personas con ingresos diferentes se manifestará probablemente en las mismas proporciones en la mayoría de los países.

Proponemos por consiguiente diferenciar tres niveles de igualdad escolar, que *pueden* ser considerados como tres objetivos distintos, o como tres etapas en el camino de la democratización.

i) *La igualdad formal de acceso*

Se trata de rebajar las desigualdades entre grupos en lo referente a las tasas de matriculación o a los coeficientes de paso entre los diferentes niveles escolares para unas categorías sociales definidas en función de la edad, sexo, raza, religión y clase social.

ii) *La igualdad de contenido*

Comparación e igualación del *input* de las diferentes categorías sociales en los diversos niveles escolares.

iii) *La igualdad de resultados*

Comparación a igualación de los resultados de la educación según la clase social, el origen regional, el sexo (13).

Estos tres aspectos de la igualdad escolar serán analizados sucesivamente; se señalarán los indicadores apropiados para cada uno de ellos.

i) **La igualdad formal de acceso**

Numerosos estudios han demostrado que la simple participación en el sistema escolar tiene escasos efectos sobre la distribución de las ventajas que se supone derivan de éste (14). Suponiendo que el sistema escolar pueda tener un efecto cualquiera sobre el «éxito» eventual de los individuos durante su carrera, su presencia efectiva en las clases es una condición previa. Aunque no sea suficiente, es muy necesaria. De esta forma, las tasas de absentismo son una de las dimensiones del sistema escolar que actúa sobre las oportunidades absolutas (y en todo caso sobre las relativas) «en la vida» de diversos grupos. Se trata de «variables constantes» obtenidas calculando los asistentes en un momento dado.

También es importante saber cómo evolucionan estas constantes con el tiempo; esta evolución se mide mediante los coeficientes de paso. Estas variables de flujo son capitales porque indican el sentido en que se producen

(12) Subrayamos que se trata de un nivel de igualdad muy modesto. Con frecuencia se preconiza una igualdad (sea lo que fuere de lo que se trate) que no tenga en cuenta ni el OI ni las aptitudes. Pero este objetivo estaría en contradicción con otros objetivos económicos.

(13) Algunos sistemas educativos no hacen diferencias con los alumnos que abandonan el sistema escolar, pero todos registran las notas obtenidas y utilizan algunas pruebas para seleccionar a aquellos que continuarán sus estudios.

(14) Véase *Conferencia sobre las políticas de expansión de la enseñanza*, vol. IV, Informe de base número 10, OCDE, París, 1971.

los cambios del sistema; estos datos son indispensables para la planificación, las previsiones y las decisiones políticas. No obstante, pocos países disponen de cuadros de coeficientes de paso, o los poseen sólo para uno o dos años. Son todavía menos los países capaces de elaborar tablas anuales de paso. Para los países miembros que no pueden instaurar un sistema DI (15), el método de Richard Stone puede constituir una base para los trabajos estadísticos en este campo. Los países que poseen un sistema DI pueden avanzar más rápidamente porque no se limitan a las variables del sistema de Stone. Este es el caso de los países escandinavos.

En consecuencia, proponemos los siguientes indicadores para evaluar la igualdad formal:

- Las tasas de escolaridad en todos los niveles y para todos los tipos de enseñanza, por sexo, raza, QI, edad y clase social de origen.
- Los coeficientes de paso (incluyendo entradas y salidas), según QI, raza, sexo y clase social de origen.

Para elaborar estos indicadores es preciso disponer de la siguiente información:

- Para el primero: número de alumnos en cada escuela, clasificados por edad, sexo, raza, QI y origen social.
- Para el segundo: los antecedentes escolares de cada alumno.

## ii) La igualdad de contenido

Hemos considerado las condiciones necesarias para alcanzar la igualdad dentro del sistema escolar, pero no hemos definido todavía con exactitud las condiciones necesarias para suscitar esta igualdad. A primera vista, parece que, si el sistema escolar se limita a instaurar una igualdad formal en términos de participación y de flexibilidad, sería suficiente con ofrecer una enseñanza adecuada a las elecciones de los individuos. Es interesante examinar la naturaleza de esta colección y los límites impuestos a eventuales elecciones.

Hemos demostrado que la elección de los programas de estudio y las ambiciones de los alumnos respecto a su situación futura dependen en parte de la clase social de que son originarios (16). En cierta medida, las ambiciones de los alumnos y, por consiguiente, su elección del programa de estudios, dependen también de sus resultados escolares hasta el momento de optar, los cuales, a su vez, están condicionados por la clase social de origen del alumno.

Si nuestro objetivo es la democratización y si nos esforzamos en deshacer el vínculo entre el éxito escolar y la clase social de origen, convendría que nuestra política educativa en lo referente a los tipos de educación impartidos dejara de estar guiada, incluso en parte, por estas mismas desigualdades de

(15) Un sistema DI es un sistema de datos personales individualizados. Muchos países dudan sobre la posibilidad de implantar su utilización para evitar la centralización del acceso a la información sobre un gran número de individuos.

(16) T. Husen, obra citada, 1966, y E. COHEN: «Parental Factors in Educational Mobility», *Sociology of Education*, 1965.

distribución (17). No obstante, incluso en una sociedad en la que el éxito ulterior dependa únicamente de las capacidades innatas y del sistema escolar (y no del origen social), las ambiciones individuales sólo podrán satisfacerse parcialmente como consecuencia de la limitación de los recursos.

¿Qué influencia debe tener el concepto de igualdad escolar sobre la distribución de los recursos disponibles por los responsables de esta tarea? A lo largo de la discusión anterior hemos afirmado que el sistema debería esforzarse en alcanzar la igualdad en el contexto social actual, en el que las oportunidades económicas y el apoyo institucional varían según las categorías sociales; el sistema escolar debería tener como tarea compensar a los perjudicados (18). Incluso sin aceptar este argumento, resulta al menos poco probable que una distribución igualitaria de los recursos pueda ser defendida.

¿Qué se entiende por *inputs* de recursos? Desde el punto de vista de la evaluación y orientación de la política social, conviene tener en cuenta todos los factores que, al menos en parte, están sometidos al control de las autoridades escolares, así como el efecto que pueden tener sobre el funcionamiento del sistema de acuerdo con sus finalidades. Aceptando el punto de vista de Cain y Watts (19) en sus comentarios sobre el informe Coleman, no nos preocupamos del significado estadístico de una variable o de un conjunto de ellas (porque en su mayoría sólo son significativas si se refieren a una muestra lo suficientemente amplia), ni tampoco, con carácter inmediato, de la varianza relativa que expresan cuando se trata de determinar el funcionamiento de un sistema (porque únicamente son interesantes en la medida en que se pueden manipular). Para evaluar el éxito de un sistema escolar en términos de propósitos a alcanzar y para evaluar las innovaciones políticas propuestas, resulta menos importante conocer los factores que influyen sobre el funcionamiento que su elasticidad relativa en relación con su funcionamiento y costes de cambio (20); pero para hacerlo es preciso elaborar un modelo estructural correcto de los factores que influyen sobre los resultados escolares, incluyendo principalmente todos los factores que sirven para definir el estado del sistema escolar.

Desgraciadamente, conocemos muy poco sobre la calidad o cantidad del *output*. En realidad, la mayoría de los datos relativos a los factores que se suponía estaban unidos al funcionamiento del sistema, principalmente en lo referente a la función de enseñanza, se han revelado inexactos (21). Puede ser que no nos hayamos interesado en buscar la multicolinealidad o también que no hayamos intentado provocar cambios lo suficientemente radicales, de

(17) Es preciso diferenciar claramente la demanda individual agregada de acceso a la educación y el contenido de esa demanda en términos de ambiciones. Puede que en un mercado perfectamente equilibrado, los estudiantes demanden siempre tipos de educación que puedan ser absorbidos por el mercado de trabajo de forma que no se planteen conflictos de objetivos. No obstante, si se parte del principio de la democratización, puede ser que a primera vista, no pueda aceptarse esta demanda.

(18) Por ejemplo, el programa *Headstart*, en América, y *Educational Priority Areas*, en Inglaterra. No obstante, se trata sobre todo de la igualación de los *inputs* de recursos.

(19) Véanse los Informes técnicos relativos al Informe de base número 11, vol. VII, de la Conferencia sobre las políticas de expansión de la enseñanza, OCDE, París, 1971.

(20) Se han dedicado numerosos estudios a la varianza relativa atribuida a diferentes tipos de factores tratando de explicar el éxito escolar; en lo que a nosotros nos afecta, la única división válida es la que se refiere a factores que pueden ser manipulados y factores que no pueden serlo. Además, si una variable manipulable es colineal con una no manipulable, sus incidencias sobre la política educativa deberán estudiarse con mayor detalle.

(21) Véase, por ejemplo: J. S. COLEMAN, *Equality of Educational Opportunity*, U. S. Office of Education, Washington, 1966.

manera que, hasta contar con una mayor información, todos los recursos deban considerarse de la misma importancia. También podríamos suponer que ningún recurso es pertinente, pero esto parece antiintuitivo. Estos recursos incluyen:

- El tiempo de los alumnos y los profesores.
- El material y los edificios.
- La calidad de la enseñanza para el niño.
- La influencia de los grupos de iguales sobre el individuo (22).

Los recursos de las dos primeras categorías pueden medirse en términos monetarios y unirse a cualquier fase del proceso escolar, según el método resumido por Stone. En una sociedad en la que reinara la igualdad fundamental, las sumas dedicadas a los *inputs* de personal y de instalaciones podrían variar en función de las diferencias geográficas entre las regiones escolares, pero aparte de estas consideraciones, sus valores serían los mismos para las diversas categorías sociales. Así, la diferencia de *input* de recursos por persona en las diversas categorías sociales y sus cambios a lo largo del tiempo, indicarían los progresos del sistema escolar en pro de la igualdad fundamental y permitirían conocer si las políticas actualmente vigentes permiten alcanzar este propósito. Las variaciones de los gastos se pueden también explicar suponiendo que la sociedad no tiene como objetivo alcanzar la igualdad fundamental.

Se puede medir la calidad del profesorado por su nivel de instrucción, aunque los elementos que componen la función de producción pedagógica estén mal definidos. No podemos partir del principio de que una mejor cualificación lleva consigo necesariamente una mejora de la enseñanza. En cambio, es conveniente medir la receptabilidad y adaptabilidad del alumno en su medio ambiente escolar porque dependen de las interacciones que existen entre el profesor y el alumno (23). Hemos pensado medir las distancias sociales que separan a los padres del profesorado, pero debido a que no existe una escala reconocida de intervalos, este método parece de dudosa utilidad (24). Es importante poder juzgar la integración del alumno en su clase, porque es probable que su adaptación a la situación de aprendizaje dependa de ella (25). Según el estudio de Coleman, parece ser que cuanto más se eleva el nivel social del grupo de compañeros, mayor es el éxito del individuo. Es evidente que todos no pueden formar parte de un grupo con una media social elevada; por otra parte, las influencias del grupo de compañeros se sienten con mayor fuerza por los alumnos de las clases sociales más bajas; no resulta fácil, por consiguiente, determinar cuál es la mejor distribución del alumnado.

Aunque sea difícil definir qué es lo que constituye para el alumno un «buen» medio ambiente escolar en términos de profesores y alumnos, con-

(22) Es preciso señalar que no la hemos incluido entre los *inputs* poco comunes, aunque su importancia sea evidente. Desde el punto de vista del sistema educativo, las cualidades de los «buenos» y de los «malos» hogares (evaluadas en función de la aptitud para los estudios manifestada por los niños) son consideradas como un factor exógeno.

(23) D. HARGREAVES: *Social Relations in Secondary Education*, Routledge and Kegan Paul Limited, Londres, 1967.

(24) Generalmente se está de acuerdo en que la percepción de la distancia social es multidimensional.

(25) J. S. COLEMAN: *The Adolescent Society*, Glencoe Free Press, New York, 1961.

viene disponer de información respecto al nivel de instrucción del profesorado y la categoría social media de los alumnos de la clase. Proponemos, por consiguiente, los indicadores que a continuación se señalan:

- a) El *input* de los recursos monetarios por niño, según el sexo, raza, clase social y región para todos los niveles de instrucción.
- b) El nivel de instrucción de los profesores.
- c) La categoría social media de los alumnos.
- d) La proporción de los recursos de la enseñanza dedicados especialmente a grupos considerados como desfavorecidos en el sistema (índice de interés).

### iii) La igualdad de resultados

#### *El índice de éxito escolar*

Según que se considere que el sistema escolar debe favorecer o proporcionar la igualdad, veremos el índice de éxito escolar desde una perspectiva diferente. Si el sistema imparte la instrucción con el propósito de alcanzar la igualdad, los índices de éxito comparativo reflejarán los progresos realizados en esta vía; por el contrario, si el sistema escolar no busca más que prestar servicios iguales, este índice pierde algo de su interés (26). Quizá fuera preciso saber en qué medida la igualdad formal y fundamental de oportunidades afecta a la distribución de los índices de éxito y, en consecuencia, a los éxitos ulteriores, pero ésta no es, *a priori*, nuestra intención. También sería interesante conocer cómo la rigidez de funcionamiento dentro del sistema escolar se acomoda a los cambios de política que tienen por objeto alcanzar otros objetivos. De todas formas, partiremos del principio de que debemos comparar los índices de éxito incluso si su correlación con la probabilidad de un «éxito» ulterior en la vida es relativamente mínima.

Debemos recoger información sobre las oportunidades ulteriores de éxito en la vida de individuos de categorías sociales diferentes. Proponemos que se efectúen encuestas para reunir datos sobre la distribución de antecedentes escolares en diferentes estructuras de ingresos y profesiones. Si esta información pudiera incluir detalles sobre la clase social de origen de los diferentes niveles de ingresos/profesión y sobre los niveles escolares, conoceríamos mejor el efecto de la educación sobre las oportunidades en la vida, y sobre la movilidad de los diferentes grupos. El método de estudios longitudinales proporcionaría probablemente una mayor información sobre las profesiones ulteriores de las diferentes categorías sociales, pero implicaría un enorme esfuerzo; la clasificación propuesta es suficiente para las grandes desigualdades que actualmente nos interesan. Se han propuesto algunas medidas matriciales de la movilidad social y profesional; esperando que investigaciones más profundas dilucidén el proceso referido, los indicadores señalados serán probablemente suficientes.

(26) Algunos sistemas escolares no diferencian a los alumnos que abandonan el sistema educativo, pero todos registran las notas obtenidas y utilizan pruebas para seleccionar a los que han de continuar los estudios. Véase cap. VII, «La educación y la calidad de la vida».

Proponemos, por consiguiente, los indicadores que a continuación se señalan para medir la igualdad de resultados:

- Los índices de éxito por raza, sexo (27) QI y categoría social de los padres, a todos los niveles de instrucción.
- La situación y los ingresos en función de los diferentes niveles de estudio o de los índices de éxito escolar por raza, edad y categoría social de los padres.

## 2. LA EDUCACION Y LA DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS (28).

Todas las medidas anteriores son medidas individuales de igualdad. La distribución de los ingresos constituye una dimensión que nos permitirá efectuar una medida agregada de la igualdad de oportunidades. La organización de la educación tiene una considerable influencia sobre la distribución de los ingresos por el triple efecto que ejerce:

1. Por su influencia sobre la profesión futura.
2. Por el apoyo financiero a los estudiantes.
3. Por la producción de aptitudes y capacidades.

Estudiaremos cada uno de estos puntos.

1. Una política educativa que consiga que las tasas de rendimiento privadas sean iguales e independientes de los antecedentes escolares, contribuirá a una distribución más justa de los ingresos, porque las diferencias entre éstos serán menos importantes de lo que lo son cuando las tasas de rendimiento privado son diferentes. Si, por ejemplo, el acceso a algunas facultades universitarias está limitado por falta de recursos, esta restricción equivaldrá a una escasez relativa de entradas en el mercado del trabajo de todos los que se hayan beneficiado de estos estudios universitarios; resultará entonces que su tasa de rendimiento social y privada será muy alta. Friedman y Kuznets (29), han estimado que, como consecuencia de las restricciones impuestas en las facultades de medicina en los Estados Unidos, el ingreso medio de los médicos es superior en un 20 por 100 a lo que sería si la entrada en las facultades fuese libre.

Una estadística que midiera el impacto de la educación sobre la distribución de los ingresos señalaría la diferencia entre las tasas de rendimiento privadas de todos los tipos de educación.

2. Para incitar a las personas a realizar estudios y compensar sus módos ingresos, se reparten con frecuencia ayudas financieras en forma de subvenciones. Esta medida tiene a veces como consecuencia imprevista trasladar las rentas de los contribuyentes a familias cuyos ingresos son superiores

(27) La referencia a los factores de raza y sexo no implica que exista entre ellos diferencias esenciales desde el punto de vista del potencial escolar, pero tiene en cuenta el papel importante que tienen en la enseñanza sus correlaciones sociales.

(28) H. LYDALL: *The Structure of Earnings*, Oxford, 1969; J. MINCER, «The Distribution of Labour Incomes: A Survey with Special Reference to the Human Capital Approach», *Journal of Economic Literature*, marzo de 1970.

(29) M. FRIEDMAN y S. KUZNETS: *Income from Independent Professional Practice*, NBER, New York, 1947.

a los de la media de los contribuyentes, o a estudiantes cuyos ingresos serán un día superiores a la media. Proponemos medir esta estadística utilizando *la distribución de subvenciones en función de los ingresos de la familia del estudiante*.

3. El tercer aspecto es más importante que los dos anteriores. Se trata de la influencia del sistema de enseñanza sobre la distribución de los ingresos en función de la producción de aptitudes y capacidades. Se puede suponer con razón que la dispersión de la inteligencia natural es normalmente moderada. Esta dispersión de la inteligencia natural nos da una idea de lo que sería la distribución de los ingresos si la adquisición de las aptitudes se hiciera únicamente sobre la base de este dato (30). No obstante, si comparamos la dispersión que la caracteriza con los datos existentes sobre la distribución de los ingresos, encontraremos que éstos, a lo largo de la vida activa del individuo, pueden experimentar variaciones de hasta 50:1. La curva de reparto de los ingresos es en general logonormal y leptocúrtica, con una cola superior en forma de curva de Pareto. Esta diferencia entre la distribución de los ingresos y la inteligencia natural puede explicarse, en cierta medida, en el marco de un modelo de capital humano (31) en el que la educación dada está distribuida más desigualmente que la inteligencia natural (32). En otros términos, a medida que nos encaminamos hacia la igualdad de oportunidades en la enseñanza, las relaciones existentes entre la educación y los ingresos deberían, permaneciendo constantes el resto de los factores, llevar a una distribución más justa de los ingresos. No trataremos aquí del delicado problema de la medida de estas relaciones. En las obras de Lydall se encontrará la descripción de varios modelos.

\* \* \*

Terminaremos este capítulo dedicado a la igualdad de oportunidades resumiendo los indicadores y las estadísticas propuestas:

#### *Igualdad de oportunidades en la enseñanza*

- a) Las tasas de escolaridad a todos los niveles y para todos los tipos de enseñanza, en función del sexo, raza, QI, edad y categoría social de origen.
- b) Los coeficientes de paso (incluyendo las entradas y salidas) en función de la raza, QI, sexo y categoría social de origen.
- c) El *input* monetario por niño en función del sexo, raza, categoría social y región, para todos los niveles de enseñanza.
- d) La congruencia cultural entre las escuelas y los niños medida por el nivel de instrucción de los profesores.
- e) El nivel medio de instrucción de los padres.
- f) La proporción de los recursos de enseñanza dedicados especialmente a grupos considerados como desfavorecidos en el sistema (índice de interés).

(30) Es evidente que este argumento se basa en postulados sobre la medida de la inteligencia y su aplicación social y profesional.

(31) Excepto la cola superior en forma de curva de Pareto que puede explicarse por la estructura de ingresos de las organizaciones jerárquicas y burocráticas. Véase H. LYDALL y H. SIMON, «On a Class of Skew Distribution Functions», en *Models of Man*, New York, 1957.

(32) H. LYDALL, ob. cit.

- g) Los índices de éxito en función del origen social, raza y sexo, para todos los niveles de instrucción.
- h) La situación y los ingresos en función de los diferentes niveles de estudio o índices del éxito escolar por raza, edad y categoría social de los padres.
- i) Las diferencias entre las tasas de rendimiento privadas.
- j) La distribución de las subvenciones en función de los ingresos de la familia del estudiante.

*Datos brutos necesarios*

- *Para cada individuo que forma parte del sistema escolar:*
  - Rama escolar seguida e índices de éxito por edad, sexo, raza, origen social y QI.
- *Para los individuos que forman parte del mercado del trabajo:*
  - Ingresos según la edad, sexo y por origen social, según el nivel de instrucción y la profesión.
  - Informaciones escolares.
  - Número de alumnos y costes unitarios para cada nivel escolar y para cada tipo de enseñanza en función del sexo, edad, raza, región, clase social de origen y QI.
  - Número de profesores por sexo, edad y nivel de instrucción.



# Actualidad educativa

## INFORMACION EDUCATIVA

### REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

#### Acuerdo sobre el ciclo de orientación

Un acuerdo adoptado en febrero de 1974 por la Conferencia de Ministros de Educación de los *länder* entró en vigor a comienzos del curso 1974-75. El acuerdo estipula que todos los *länder* deben completar la reorganización del 5.<sup>o</sup> y 6.<sup>o</sup> año escolar de todos los tipos de escuelas, transformándolos en una etapa de orientación (Orientierungsstufe) en el curso académico 1976-77.

El objetivo de la etapa de orientación es posponer la decisión final de la elección del alumno hasta la terminación del 6.<sup>o</sup> año escolar, es decir, no obligar a los alumnos de diez años a decidir sobre futuros caminos de formación y con ello de profesión, sino que esta decisión se postergue hasta el final del período escolar. La etapa de orientación, propuesta ya en 1959, ha constituido un tema de controversia. Hasta ahora, los partidos cristiano demócratas han mantenido siempre —en los *länder* en que predominaban— su oposición contra una etapa de orientación en una escuela total integrada para todos los Estados federados.

Sin embargo, el acuerdo concluido por la Conferencia no es más que un compromiso que deja a cada *land* la decisión de combinar el 5.<sup>o</sup> y 6.<sup>o</sup> año escolar en una escuela integrada o la de introducir la etapa de orientación separadamente en cada uno de los tres tipos de escuela (*grammar school*, *intermediate school*, *secondary modern school*). Puesto que el acuerdo contiene casi idénticas estipulaciones para ambos casos, parece que existe un mayor consenso entre los educadores acerca del contenido de la reforma, que entre los políticos sobre su organización.

La clave del acuerdo es la introducción de un programa común para todos los temas en el 5.º y 6.º año escolar y la recomendación de adoptar métodos flexibles de diferenciación e individualización de la educación con la finalidad de orientar a cada alumno hacia su formación escolar futura. El programa común para ambos cursos comprendería el estudio de: alemán, ciencias sociales (historia, geografía, instrucción cívica), una lengua extranjera, matemáticas, ciencias naturales (física, química, biología), música y artes, deportes, tecnología-economía, enseñanza religiosa.

Al finalizar la etapa de orientación, la escuela establecería el tipo de centro más conveniente para que cada alumno prosiguiere sus estudios (estudios que son obligatorios hasta el noveno año, es decir, hasta los quince-diecisésis años de edad). Esta decisión se basará en los resultados escolares en los cursos 5.º y 6.º y en la opinión que tengan los profesores del desarrollo del niño y sus perspectivas futuras. En el caso de que los padres estén en desacuerdo con la decisión de la escuela, corresponderá a cada Estado federado decidir el procedimiento que debe seguirse.

(*Die Höhere Schule.*)

### **Búsqueda de un criterio de admisión a los estudios superiores**

El Comité de Planificación del Programa de Construcciones de Educación Superior, integrado por representantes del Gobierno federal y de los ministerios de los *länder*, aprobó el IV Programa de Construcciones Universitarias para los años 1975-78. El programa prevé un gasto total de 12.600 millones de marcos, la mitad de los cuales serán proporcionados por el Gobierno de Bonn.

El programa establece las siguientes cifras para 1978:

- Número de plazas escolares: 800.000 (en 1974: 640.000).
- Total de estudiantes: 930.000 alemanes y estudiantes extranjeros (en 1974: 780.000).

La inclusión de cualquier proyecto en el Programa de Construcciones corresponde a los *länder*, correspondiendo sólo al Parlamento la aprobación del presupuesto anual de cada *land*. Las cifras anteriores revelan una razonable previsión de la expansión de las instituciones de educación superior en los próximos cuatro años. El programa proporcionará por término medio 35.000 nuevos puestos escolares anuales. A la vez estas cifras indican que el número de 189.000 nuevos estudiantes, que está en consonancia con los datos del Plan Global de Desarrollo de la Educación, irá descendiendo con respecto a la demanda actual. Las previsiones del Comité, basadas en las tendencias actuales, revelan que el número total de estudiantes en el caso de que todos fuesen admitidos sería de 237.000. En el curso aca-

démico 1973-74 hubo 60.000 candidatos rechazados en las ocho carreras sometidas a *numerus clausus*. El Comité prevé que, en 1976, algunos de los 25.000 candidatos no encontrarán plaza en un curso de educación superior, y que esta cifra se elevará a 41.000 en 1977 y a 48.000 en 1978. En otras palabras: en 1978 *de cada cinco candidatos uno tendrá que ser rechazado en todas las carreras universitarias*, incluso aunque posea el título de bachiller.

Evidentemente se ha producido un cambio en la política educativa de la República Federal. Desde que se introdujo el título de bachiller (*Abitur*) a raíz de la Revolución francesa sus titulares pudieron acceder a cualquier carrera universitaria. Como consecuencia del crecimiento económico y de la extensión del concepto de igualdad, la política de la década anterior se orientó hacia la expansión universal de la igualdad de oportunidades educativas. Sin embargo, por primera vez el Comité ha declarado una política de obstrucción al acceso universal a los centros de educación superior. En opinión del Comité, si el número de nuevos candidatos no se limitase, existiría en 1980 un exceso de graduados en todos los campos.

El Comité propugna una serie de medidas para aliviar los límites al número de estudiantes. Entre ellas se incluyen una modificación de los requisitos y procedimientos de admisión; la introducción de cursos orientados hacia la vida activa en el segundo ciclo de educación secundaria; la ampliación de oportunidades para los que abandonan la escuela, en particular mediante una reforma de la estructura de la carrera de funcionario; la reducción de los estudios superiores, un eficaz aprovechamiento de los recursos universitarios.

Existe el acuerdo general de que las notas del *Abitur* no pueden permanecer como el único criterio de admisión en los estudios superiores, aunque se reconoce que el *Abitur* todavía constituye el elemento más valioso para predecir el éxito académico. La competitividad para obtener excelentes calificaciones reintroduce en la enseñanza secundaria la selectividad y la división, que se pensaba debían eliminarse de una vez por todas.

Ante esta situación se hicieron estas proposiciones. La primera presentada por la Conferencia de vicecancilleres, abogaba por la sustitución del *Abitur* por un examen de admisión a la enseñanza superior que también se basaría en los resultados obtenidos en el último año y que sería independiente de las autoridades universitarias y escolares. La segunda solución recomienda la combinación de *tests* con el *Abitur*. Los *tests* comprenderían elementos sobre temas generales y específicos, midiendo la aptitud cognoscitiva, y se negaría o admitiría al candidato según los resultados combinados del *Abitur* y los *tests*.

Hasta ahora no se ha tomado ninguna decisión. La Conferencia Permanente de Ministros de Educación de los *länder* ha pedido un examen detallado de las diversas posibilidades.

*(Informationen Bildung Wissenschaft:  
The Times Higher Educational Supplement.)*

## DINAMARCA

### **Restricción en el acceso a los estudios superiores**

El sistema de educación superior de Dinamarca puede verse afectado por cambios que no han tenido lugar desde que el Papa Sixto V firmó en 1479 un decreto creando la Universidad de Copenhague. El Ministerio de Educación ha esbozado una lista de reformas para los próximos años.

Estas reformas están incluidas en el Plan Global de Educación Superior, que ha venido siendo elaborado en los últimos años. El Plan se refiere principalmente al debatido tema de la proporción de potenciales alumnos que deberían acceder a los estudios superiores. En un país como Dinamarca en el que las actitudes liberales han sido proverbiales, el plan favorece la restricción al acceso a la educación superior dando un mayor énfasis a la selección.

La política educativa universitaria parece ser que sacrificará la cantidad por la calidad. Esto puede estar justificado por el hecho de que el número de estudiantes que abandonan antes de finalizar sus estudios es muy alto, mientras que la proporción de candidatos de cada grupo de edad que acude a los centros de educación superior está creciendo. En 1963, un 13 por 100 de nuevos alumnos se matriculó en los estudios superiores. En 1972-73 esta cifra pasó a ser de un 28 por 100. Está previsto que para 1975 la proporción alcanzará un 32 por 100 y que para 1978 se llegará a un 40 ó 45 por 100. Sin embargo, en la actualidad, menos de la mitad de los estudiantes matriculados, en particular en humanidades, economía, medicina, se gradúan en las universidades. El índice de abandonos en las carreras de ingeniería y ciencias naturales, aunque bajo, es todavía de un 20 por 100.

La política de restricción en la admisión viene también motivada por la situación de los titulados en el mercado laboral. Actualmente, Dinamarca posee un índice notable de graduados empleados en sectores diferentes a los correspondientes a sus estudios. Cerca de las tres cuartas partes de graduados superiores están empleados en el sector público.

*(The Times Higher Educational Supplement.)*

**Plan de  
expansión  
de las  
escuelas  
maternales**

Annie Lesur, secretaria de Estado para la educación pre-primaria, ha manifestado ciertos propósitos de cambio en las escuelas maternales, cambios tendentes a que estas escuelas acojan a todos los niños comprendidos entre los dos y los seis años, edad a la que comienza la enseñanza obligatoria.

Para introducir estos cambios, Annie Lesur intenta mantener abiertas las escuelas desde las siete y media de la mañana hasta las ocho de la tarde. Indudablemente, se necesitarán más aulas, acuerdos cooperativos en las áreas rurales, contribuciones del Estado y de los municipios al coste del transporte y, sobre todo, más maestros y personal de otra índole.

La señora Lesur intenta dividir los niños en dos grupos de edad: de dos a cuatro años y de cuatro a seis años. Los más jóvenes se integrarán en grupos no superiores a diez. El día se repartirá entre actividades educativas, juegos y descanso. Maestros con formación suficiente serán los responsables de las actividades educativas, pero el resto del tiempo los niños serán atendidos por «asistentes de educación», supervisados por maestros especialmente formados para este menester.

En cuanto a los niños comprendidos entre los cuatro años y los seis años de edad, serán colocados en una determinada clase no en función de su edad, sino de sus aptitudes.

Todos los niños, al llegar a los tres años y, de nuevo, a los cuatro años, serán examinados por un doctor con especiales conocimientos de educación, para identificar cualquier problema al que los maestros deban prestar atención.

En especial, se pretende romper el bache entre la educación pre-primaria y primaria, de manera que los niños puedan integrarse en ésta sin trauma alguno.

*(The Times Higher Educational Supplement.)*

**La preparación  
de la  
reforma Haby**

M. René Haby, ministro de Educación, prosigue la preparación de su proyecto de «ley de orientación del sistema educativo», que versa sobre la enseñanza primaria y sobre la secundaria general y tecnológica. Las grandes orientaciones del ministro son ya conocidas y anuncian cambios importantes, tales como la prolongación de la escolaridad en la escuela elemental-primaria (seis años en lugar de los cinco actuales), con la posibilidad, para los alumnos dotados, de saltar alguna clase, la supresión de las repeticiones hasta el año tercero y la división del bachillerato en dos partes.

Parece ser que esta es la primera reforma basada en objetivos pedagógicos y no en los objetivos socioeconómicos de un plan. Así, el proyecto Fontanet correspondía a la visión de un economista. Se trataba de ajustar el sistema escolar a las necesidades del mercado de trabajo.

Por el contrario, a M. Haby le anima el progreso de los niños, la adquisición, durante la escolaridad obligatoria, de lo que el presidente de la República ha llamado «el saber mínimo para todos los franceses». Por eso, su reforma es más amplia que la de M. Fontanet, pues comienza por la escuela maternal para llegar hasta el bachillerato.

Dispositivo central de la reforma es el *college*, establecimiento donde se imparte la enseñanza secundaria de primer ciclo, con la cual concluye la escolaridad obligatoria. Este primer ciclo, según M. Haby, debe concebirse con entidad propia y no, como ocurre hoy, como un paso para el segundo ciclo.

Los establecimientos de segundo ciclo se llamarán «liceos de enseñanza general y tecnológica» y «liceos de enseñanza profesional». Los primeros conducirán al bachillerato y los segundos a los diplomas de enseñanza técnica. La doble función del bachillerato actual —diploma de fin de estudios secundarios y acceso a la enseñanza universitaria— será dissociada: un bachillerato de base sancionará los dos primeros años (segundo y primero); un diploma complementario se librará al fin de una clase terminal enteramente opcional. La enseñanza profesional no será accesible antes del fin del primer ciclo.

*(Le Monde.)*

#### **La formación permanente**

Paul Granet, secretario de Estado para la Formación Profesional, estima que la formación permanente debe asegurar una promoción o un empleo. Reconoce la positividad de las acciones emprendidas después de aprobarse la Ley de 1971, positividad que se pone de manifiesto por el hecho de que, en 1972, un millón y medio de trabajadores realizaron un *stage* y más de dos millones en 1973. Sin embargo, Paul Granet cree necesarias ciertas readaptaciones y, por ello, en la próxima primavera, llevará ante la Asamblea Nacional un proyecto de Ley, que fijará las condiciones del concierto entre patronos y trabajadores, a fin de que la formación profesional se convierta en «asunto de todos».

Por otra parte se intenta que los que ahora están excluidos de la formación permanente puedan beneficiarse también de ella y, en consecuencia, habrá un segundo proyecto de Ley que dará la posibilidad de realizar *stages* especiales a los jóvenes que concluyan su escolaridad, a las mujeres de treinta a cincuenta años y a los trabajadores emigrantes.

Pero el objetivo final, que Paul Granet intenta con su política, es instaurar un sistema que permita asegurar que «toda formación desemboque en una promoción o en un nuevo empleo».

(*Le Figaro*.)

#### **Repercusiones en los establecimientos escolares de la Ley sobre la mayoría de edad**

Cuatrocientos cincuenta mil alumnos, aproximadamente, de enseñanza secundaria, pública y privada, tienen más de dieciocho años. Son, por tanto, según la Ley aprobada por el Parlamento el 5 de julio pasado, mayores civil y políticamente. M. René Haby, ministro de Educación, ante este hecho, dio ciertas instrucciones a los directores de los establecimientos escolares, cuyas instrucciones aconsejaban no modificar esencialmente las características de funcionamiento de los establecimientos, dada la presencia de una gran mayoría de alumnos menores. No obstante, se precisa que, aun cuando los padres seguirán siendo los representantes de sus hijos o, mejor dicho, las personas a las que el Centro escolar deberá dirigirse para cualquier cuestión relacionada con la educación, los alumnos mayores de edad podrán sustituir en este papel a sus padres, si hacen una previa demanda por escrito.

El ministro expresó también que la mayoría de edad no entraña la desaparición de la obligación que los padres tienen de mantener a sus hijos y que, en el caso de que éstos no estén a cargo de aquéllos, deberán aportar alguna prueba de que sus recursos les permiten hacer frente a sus obligaciones o que una persona solvente se hace responsable.

(*Le Monde*.)

## **ITALIA**

#### **Los Decretos Delegados**

En ejecución de la Ley Delegada de 30 de julio de 1973, fueron dictados los Decretos de 31 de mayo de 1974 sobre «Institución y reordenación de los órganos colegiados de la escuela maternal, elemental, secundaria y artística»; «estatuto jurídico del personal docente, directivo y de inspección de la escuela maternal, elemental, secundaria y artística»; «compensación por trabajos extraordinarios al personal directivo y de inspección de la escuela maternal, elemental, secundaria y artística»; «experimentación e investigación educativa con la creación de los institutos pertinentes» y «estatuto jurídico del personal no docente estatal de la escuela maternal, elemental, secundaria y artística», respectivamente.

Parece ser que la aplicación de tales Decretos está planteando serios problemas, especialmente, la del primero de ellos.

¿Cómo y cuándo serán formados los órganos colegiados previstos en la Ley, es decir, los consejos de clase y de interclase, los consejos de disciplina; el consejo de instituto, etcétera? No es fácil, dentro de la actual estructura escolar, organizar las elecciones. Tras la época legislativa, viene la época de la ejecución y la sociedad italiana —padres de familia, sindicatos y partidos políticos— se apresta a la discusión activa y a las elecciones.

(*Corriere della Sera.*)

## NORUEGA

### **Nueva ley de enseñanza secundaria**

Después de varios años de estudios encomendados a diversos grupos de expertos y de vivas discusiones que condujeron al abandono de dos proyectos de Ley, se ha adoptado una Ley reformando la estructura del segundo ciclo de educación secundaria. Conforme el nuevo texto legal las *grammar schools* y las escuelas profesionales son sustituidas por una enseñanza de tres años en el segundo ciclo de enseñanza secundaria. Esta Ley completará la reforma del sistema educativo noruego sobre esquemas integrados, puesto que el nuevo ciclo combina los estudios generales y los profesionales.

El segundo ciclo comprenderá uno o dos cursos básicos de materias de carácter general y práctico, seguidos de cursos especializados, normalmente de un año de duración, pero en casos excepcionales de dos años o más. Este último año llevará a los alumnos a la enseñanza superior o a estudios en el sector de la industria y comercio. El objetivo general del programa de estudios es proporcionar a los alumnos una libertad real de elección en el sentido de que el segundo ciclo les permita acudir a la vida activa inmediatamente o proseguir estudios superiores, bien en la universidad o en otro tipo de centros. Los adultos podrán ser admitidos a este segundo ciclo de enseñanzas.

La reforma viene acompañada de una delegación de responsabilidad en las autoridades locales y en los propios centros escolares. Las autoridades locales serán responsables de la planificación, construcción y administración de las nuevas escuelas. El Ministerio de Educación determinará las disciplinas de los programas de estudio, pero los profesores y los alumnos podrán seleccionar, dentro de ese programa, los aspectos específicos que deseen estudiar.

Cada centro tendrá una junta de gobierno de siete miembros, de los cuales dos representarán a las autoridades educativas locales, dos al profesorado, dos a los alumnos y un miembro representante del personal no docente del centro. La junta será responsable de todos los asuntos internos del centro.

*(The Times Educational Supplement.)*

## UNESCO

### **Conferencia general de la organización**

Con ocasión de la decimoctava Conferencia General de la Unesco, celebrada en el otoño de 1974, fue elegido un nuevo director general de la Organización en la persona del señor M'Bow, primer africano que accede a la presidencia de uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas. El nuevo director general, antiguo ministro de Educación del Senegal, dirigía desde 1970 el departamento de Educación en la Unesco.

Por otro lado, la Conferencia aprobó el presupuesto bianual de la Unesco que asciende a 170 millones de dólares. Aunque esta cifra representa un aumento del 29,3 por 100 con respecto al presupuesto de 1973-74, la inflación, la fluctuación de los cambios monetarios y el incremento de los salarios, supondrá tan sólo un aumento real en las actividades de la Unesco para 1975-76 de un 3 por 100.

De hecho, el nuevo presupuesto es inferior al solicitado por el anterior director general, señor René Maheu. Por parte de los principales contribuyentes a los gastos de la Organización (Estados Unidos, URSS, Alemania Federal, Francia, Gran Bretaña, Japón) hubo una fuerte presión para «racionalizar» los gastos de la Unesco.

Las dificultades económicas impondrán a la Unesco un mayor rigor en la elección de los proyectos y en la ejecución del programa, así como un mayor control en su gestión.

De los 170 millones de dólares, 110 se dedicarán a actividades del programa y servicios; 40 millones a educación, mientras que el sector de la ciencia, cultura y comunicaciones recibirán un 21 por 100, 18 por 100 y 21 por 100, respectivamente.

Poco después de tomar posesión, el señor M'Bow declaraba a la prensa algunos de los objetivos que intentaría cumplir durante su mandato. Entre éstos, citaba una asociación más estrecha entre el Consejo ejecutivo y los Estados miembros en la elaboración del programa; una concentración del programa en campos precisos y con objetivos claramente definidos. Los tres campos prioritarios serían: la promoción

de los derechos del hombre y de la paz; la promoción y la difusión del saber; la ayuda al desarrollo. Respecto al primer sector prioritario, la Unesco ha logrado dar un impulso real a su acción contra la discriminación racial, haciendo adoptar convenciones internacionales y tomando una actitud militante sobre ciertos problemas particularmente agudos. En materia de difusión del saber, la Unesco ha fomentado la renovación de los sistemas educativos, principalmente para adaptarlos al desarrollo económico y social de cada país y a las culturas locales. La ayuda al desarrollo implica a la vez un intercambio de informaciones y una acción operacional. En opinión del señor M'Bow habrá que revisar las modalidades de esta ayuda para hacerla más eficaz. No se puede concebir la asistencia técnica como se hacía hace un cuarto de siglo.

La estructura de la Organización debe evolucionar en función de su programa, indicó el señor M'Bow. Para ello será preciso acentuar la política de descentralización y luchar contra una tendencia a la excesiva «burocratización».

*(Le Monde.)*

## CONFERENCIA DE RECTORES DE UNIVERSIDADES EUROPEAS

### 5.<sup>a</sup> Asamblea general de la Conferencia

Las universidades europeas están seriamente amenazadas por la actual crisis económica, según los participantes en la 5.<sup>a</sup> Asamblea General de la Conferencia Permanente de Rectores de las Universidades Europeas. Las universidades deberán luchar para mantener su independencia y su papel vital como centros de investigación. Tendrán que cambiar sus métodos de enseñanza, de forma que los estudiantes aprendan a aprender, en lugar de adquirir un conjunto de conocimientos que rápidamente quedarán desfasados.

El tema de la Conferencia —que se reúne cada cinco años—: «Las universidades europeas 1975-1985», invitaba a plantearse dos cuestiones: ¿cómo debería ser la enseñanza superior durante el próximo decenio? ¿Cuáles son los medios necesarios para realizar estos objetivos?

Para responder a estas dos cuestiones, se constituyeron cinco grupos de trabajo sobre: la financiación de las universidades, el gobierno de las universidades, la formación y la investigación, la universidad y las nuevas necesidades de la sociedad.

El doctor A. Sloman, presidente de la Conferencia, señaló durante la ceremonia de apertura, que las «dificultades financieras de las universidades y las invasiones que se están haciendo sobre su libertad, pueden ser de tal magnitud que

la naturaleza de la universidad se vea amenazada». «Se acepta —dijo— que el gobierno debe asegurar que el dinero público que proporciona a las universidades se emplee eficazmente; pero la efectividad de una universidad sólo puede asegurarse si se permite un amplio margen de libertad institucional para establecer sus propios objetivos y distribuir sus recursos para lograr esos objetivos, y una amplia libertad individual para los profesores de forma que puedan seguir la verdad allí donde les conduzca y poder expresarla.»

Aludiendo a la cooperación interuniversitaria, el doctor Sloman afirmó que era más importante que nunca a causa de la vulnerabilidad de las universidades. La urgente necesidad de cooperación y solidaridad entre las universidades europeas se justifica en parte por la persistencia de algunas de las barreras que se oponen al libre movimiento de profesores y estudiantes entre los Estados, y en parte, por la creciente convicción de que el futuro de Europa descansa en la unidad más que en la división.

El presidente de la Universidad de Rennes, doctor C. Campaud, afirmó que la «Universidad tradicional, la dulce y apacible *alma máter* ya no existe y no resucitará. La revolución socioeconómica que se opera desde hace veinte años la ha matado. Esta constatación refleja la experiencia cotidiana de los responsables universitarios».

Uno de los datos fundamentales de la situación de las universidades europeas proporcionados por los participantes, es la afluencia tanto masiva como heterogénea de estudiantes que parece podrá llevar próximamente a «una verdadera revolución sociocultural. Es el derecho a la enseñanza superior reconocido a todos».

Consecuencia inevitable: la introducción progresiva de la educación permanente. Las universidades no podrán sustraerse a ella a menos de arriesgar su muerte definitiva. Pero esta evolución conduce a un «acortamiento de los estudios universitarios iniciales». La Conferencia preconizó la multiplicación de los ciclos cortos de dos años y, eventualmente, de formaciones todavía más cortas, declarándose partidaria de abolir la separación tradicional entre formación profesional y formación general o cultural.

En cuanto a los fines de la universidad se señaló que en lugar de enseñar a aprender a los estudiantes, la enseñanza apenas ha tenido otro efecto que de convertirse en objeto de un curso que el estudiante debe aprender... para obtener su diploma. Ahora bien, la fabricación de diplomas no puede considerarse como un fin de las formaciones superiores. El objetivo esencial de estas formaciones debe ser el «desarrollo de la inteligencia, del espíritu de sistema y del espíritu crítico. Mañana, como ayer y como hoy, el fin primordial de la enseñanza superior será el de formar espíritus aptos para juzgar ellos mismos, capaces de resistir a las ideas re-

cibidas... con el espíritu así formado, el estudiante podrá ejercer fructuosamente sus dones de creatividad y enriquecer la sociedad con sus aportaciones».

La investigación y la formación de investigadores deben permanecer entre los objetivos principales de la universidad; sin embargo la afluencia masiva de estudiantes «postula que se cese de privilegiar la vocación a la investigación en relación a las cualidades pedagógicas en el reclutamiento y la promoción de los profesores».

A propósito de la selección, cuyo aspecto social determinaba antes la entrada en la universidad, se afirmó que no se podría encargar solamente a las universidades de arreglar un problema que no es técnico ni pedagógico, sino social y político. Sin embargo, las universidades no pueden encerrarse en un «ghetto» intelectual; tampoco podrán desempeñar el papel social promocional y democrático que deben cumplir, si se desentienden del mundo socioeconómico que les rodea. «Esta inserción en la sociedad, no debe privar a las universidades de ejercer la función crítica que permanece en toda sociedad como una de sus misiones fundamentales.»

*(The Times.)*

# Crónica legislativa

## ESPAÑA

Cuatro disposiciones se destacan entre las relativas a las competencias del Departamento, dictadas últimamente. Tres de ellas se refieren a la Universidad; la otra, a la creación de la Dirección General del Patrimonio Artístico y Cultural.

### 1. UNIVERSIDAD

#### **Ordenación de las actividades de la UNED**

La Universidad Nacional de Educación a Distancia fue creada como instrumento que facilite el acceso a la educación superior de todos aquellos que, por razones de residencia, obligaciones laborales, etc., no puedan frecuentar las aulas universitarias.

Sus actividades han sido ordenadas recientemente por el Decreto 3114/1974, de 25 de octubre, que dispone se rijan por la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, de 4 de agosto de 1970, el Decreto 2310/1972 y por el que ahora estudiamos, así como por los Estatutos que, en su día, se dicten.

Las enseñanzas, que se ajustarán en su contenido y procedimiento de verificación a lo establecido con carácter general, con las excepciones propias de las peculiaridades de la educación a distancia, se limitan, en principio, a las correspondientes a las Facultades y Escuelas Técnicas Superiores, Derecho, Filosofía y Letras, Ciencias, Ciencias Económicas y Empresariales e Ingeniería Industrial.

Otras actividades de la UNED serán la labor investigadora y la organización de cursos de promoción cultural o de programas de otro tipo, encaminadas a satisfacer las demandas sociales de conocimiento.

El Decreto 3114/1974 señala también los órganos específicos de la UNED: rector, tres vicerrectores, director técnico, director de Programas de Promoción Cultural y de Actualización Profesional, gerente, secretario general, Junta de Gobierno y decano coordinador.

Finalmente, se prevé la creación de los Centros Asociados, distribuidos por el territorio nacional o fuera de él.

**Pruebas  
de aptitud  
para el acceso  
a las  
Facultades,  
Escuelas  
Técnicas  
Superiores  
y Colegios  
Universitarios**

**Desarrollo  
del Decreto  
3514/1974**

El Decreto 3514/1974, de 20 de noviembre, dicta las disposiciones necesarias, encaminadas a la debida ejecución de la Ley 30/1974, de 24 de julio, por la que se establecieron las pruebas de aptitud para el acceso a las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Colegios Universitarios.

Dicho Decreto determina la constitución del Tribunal, que juzgará las mencionadas pruebas, así como la forma de designación de sus miembros, materias sobre las que versarán las pruebas y tiempo en que se realizarán.

El anterior Decreto ha quedado desarrollado por la Orden de 9 de enero de 1975, que fija el contenido de las pruebas en dos ejercicios, con dos partes cada ejercicio:

*Primer ejercicio:*

- Primera parte. Redacción de un tema de carácter general.
- Segunda parte. Análisis del contenido y estructura de un texto de una extensión máxima de cien líneas.

*Segundo ejercicio:*

- Primera parte. Desarrollo por escrito de una cuestión de Lengua Española y otra de Matemáticas.
- Segunda parte. Desarrollo por escrito de dos cuestiones relativas a dos de las materias optativas, obtenidas mediante sorteo entre las opcionales que el alumno haya seguido durante el COU.

## 2. ORGANIZACION

**Dirección  
General del  
Patrimonio  
Artístico  
y Cultural**

La tarea de velar por el patrimonio artístico y cultural de la Nación que, tradicionalmente, era asumida por dos Direcciones Generales: Bellas Artes y Archivos y Bibliotecas, se encomienda, en virtud del Decreto 2993/1974, de 25 de octubre, a una sola Dirección General que se crea por este mismo Decreto con el nombre de Dirección General del Patrimonio Artístico y Cultural, en la que se refunden las competencias de las dos anteriores.

Según se expresa en la exposición de motivos de la disposición citada, con dicha refundición se ha pretendido lograr unidad de dirección, conexión de los diferentes órganos administrativos y coordinación de funciones.

El Decreto estructura la nueva Dirección General en cuatro Comisarías Nacionales, con nivel de Subdirección General, integrada cada una de ellas por tres Servicios y en una Secretaría General y fija las competencias de dichos órganos o unidades.

**Estatuto jurídico del personal docente, directivo y de inspección de la escuela maternal, elemental, secundaria y artística del Estado**

En la ejecución de la Ley Delegada número 477, de 30 de julio de 1973, se dictaron los Decretos número 416, 417, 418, 419 y 420 de 31 de mayo de 1974, que versan, respectivamente, sobre «Institución y reordenación de los órganos colegiados de la escuela maternal, elemental, secundaria y artística», «Estatuto jurídico del personal docente, directivo y de inspección de la escuela maternal, elemental, secundaria y artística», «Compensación por trabajos extraordinarios al personal directivo y de inspección de la escuela maternal, elemental, secundaria y artística», «Experimentación e investigación educativa, puesta al día cultural y profesional y creación de los Estatutos pertinentes» y «Normas sobre el estatuto jurídico del personal no docente estatal, de la escuela maternal, elemental, secundaria y artística».

En esta crónica reproducimos los títulos 1.<sup>o</sup> y 2.<sup>o</sup> del Decreto número 417, títulos que hacen referencia a la función docente, directiva y de inspección y al reclutamiento de este personal.

**NORMAS SOBRE EL ESTATUTO JURIDICO DEL PERSONAL DOCENTE, DIRECTIVO Y DE INSPECCION DE LA ESCUELA MATERNAL, ELEMENTAL, SECUNDARIA Y ARTISTICA DEL ESTADO**

**TITULO PRIMERO**

**Función docente, directiva y de inspección**

Artículo 1.<sup>o</sup> *Libertad de enseñanza.*—En el respeto a las normas constitucionales y a las ordenanzas de la escuela establecidas por las leyes del Estado, se garantiza a los profesores la libertad de enseñanza. El ejercicio de tal libertad se entiende como una promoción de la plena formación de la personalidad de los alumnos a través de una confrontación abierta de posiciones culturales.

Dicha acción de promoción se realiza en el respeto a la conciencia moral y cívica de los alumnos mismos.

Art. 2.<sup>o</sup> *Función docente.*—La función docente se entiende como explicación esencial de la actividad de transmisión de la cultura, de la contribución a la elaboración de ésta y de impulso a la participación de los jóvenes a tal proceso y a la formación humana y crítica de su personalidad.

Los profesores de las escuelas de todos los órdenes y grados, además de desarrollar su horario normal de enseñanza, cumplen las demás actividades ligadas a la actividad docente, teniendo en cuenta las relaciones inherentes a la

naturaleza de la actividad didáctica y de la participación en el gobierno de la comunidad escolar.

En particular, ellos:

- a) Cuidan de su propia actualización cultural y profesional, contando con las iniciativas promovidas por los órganos competentes.
- b) Participan en las reuniones de los órganos colegiados de los que forman parte.
- c) Participan en la realización de las iniciativas educativas de la escuela, decididas por los órganos competentes.
- d) Cuidan de las relaciones con los padres de los alumnos de las respectivas clases.
- e) Participan en los trabajos de las comisiones de examen y de concurso oposición de las que sean nombrados componentes.

Art. 3.<sup>o</sup> *Función directiva.*—El personal directivo asume la función de promoción y coordinación de las actividades de centro o de instituto; con tal fin vigila la gestión individual de dichas instituciones, asegura la ejecución de las decisiones de los órganos colegiados y ejerce las funciones específicas de orden administrativo excluidas las competentes a la función de contabilidad, de teneduría de libros y de economato que no impliquen asumir responsabilidades propias de las funciones de orden administrativo.

En particular el personal directivo debe:

- a) Ostentar la representación del centro o del instituto.
- b) Presidir el Claustro de Profesores, el Consejo de Disciplina de los Alumnos, el Comité para la Valoración del Servicio de Personal Docente, los Consejos interclase y de clase, la Junta Ejecutiva del Consejo de Centro o de Instituto.
- c) Cuidar de la ejecución de las decisiones tomadas por los citados órganos colegiados y por el Consejo de Centro o de Instituto.
- d) Proceder a la formación de las clases, a la asignación de éstas a los respectivos profesores, a la composición del horario, sobre la base de los criterios generales establecidos por el Consejo de Centro o de Instituto y las propuestas del Claustro de Profesores.
- e) Promover y coordinar, en el respeto de la libertad de enseñanza, junto con el Claustro de Profesores, las actividades didácticas, de experimentación y de actualización en el ámbito del centro o del instituto.
- f) Adoptar o proponer, en el ámbito de sus propias competencias, las medidas necesarias para contrarrestar la falta o carencia del personal docente o no docente.

g) Coordinar el calendario de las asambleas en el centro o en el instituto.

h) Tener relaciones con la administración escolar en sus delegaciones centrales y periféricas y con los entes locales que tienen la responsabilidad relativa al centro o al instituto y con los órganos de distrito escolar.

i) Cuidar de la ejecución de las normas jurídicas y administrativas que afectan al personal docente y a los alumnos, comprendida la vigilancia sobre el cumplimiento de la obligación escolar, la admisión de los alumnos, la emisión de certificados, el respeto del horario y del calendario, la disciplina de las ausencias, la concesión de permisos y de las expectativas, la asunción de las medidas de emergencia y de las requeridas para garantizar la seguridad de la escuela.

Nada cambia por lo que respecta a las atribuciones de los rectores y los vicerrectores de los colegios internos del país y de las directoras y vicedirectoras de los colegios femeninos del Estado, salvo las modificaciones derivadas de lo que establece el artículo 125 de las funciones de los inspectores escolares.

En caso de ausencia o de impedimento del titular, la función directiva la ejercita el profesor elegido por el jefe de Estudios o por el director entre los profesores elegidos con arreglo al artículo 4.º del decreto del presidente de la República de 31 de mayo de 1974, 4.416, relativo a la institución y reordenación de órganos colegiados de la escuela maternal, elemental, secundaria y artística.

Art. 4.º *Función de Inspección.*—La función de inspección coopera, según las directivas del ministro de Educación Pública, y en el cuadro de las normas generales sobre la instrucción, a la realización de las finalidades de instrucción y formación, confiadas a las instituciones escolares y educativas.

Esta función la ejercitan inspectores técnicos centrales y periféricos. Los inspectores técnicos centrales operan en el territorio nacional y los inspectores técnicos periféricos en el territorio regional o provincial.

Los inspectores técnicos contribuyen a promover y coordinar las actividades de actualización del personal directivo y docente de las escuelas de todos los órdenes y grados; formulan propuestas y dictámenes respecto a los programas de enseñanza y de exámenes y a su adecuación, al empleo de las ayudas didácticas y de las tecnologías de aprendizaje, así como las iniciativas de experimentación de las cuales cuidan su coordinación; pueden ser oídos por el Consejo Escolar Provincial en relación a su función; desarrollan actividades de asistencia técnico-didáctica a favor de las instituciones escolares y realizan las inspecciones dispuestas

por el ministro de Educación Pública o por el delegado provincial de Enseñanza.

Los inspectores técnicos desarrollan además otras actividades de estudio, investigación y de consultas técnicas para el ministro, los directores generales, los jefes de los Servicios Centrales, los superintendentes escolares y los delegados provinciales de Enseñanza.

Al final de cada año escolar, el Cuerpo de Inspectores emite una memoria sobre la marcha general de la actividad escolar de los servicios.

## TITULO SEGUNDO

### Reclutamiento

#### CAPITULO PRIMERO

##### *Normas generales*

Art. 5.<sup>o</sup> *Acceso al escalafón.*—El acceso al escalafón del personal docente y educativo tiene lugar mediante concurso-oposición para titulados y exámenes y mediante un concurso oposición para únicamente titulados.

El acceso al escalafón del personal directivo y de inspección tiene lugar mediante concursos-oposiciones y exámenes.

Art. 6.<sup>o</sup> *Formas particulares de admisión de personal.*—Se exceptúan otras formas de admisión de personal en cuanto a lo que está establecido por las ordenanzas en vigor para las enseñanzas de naturaleza técnica, profesional y artística que requieren especiales dotes de preparación y de experiencia no exigibles a las titulaciones normales de estudio o de habilitación.

#### CAPITULO II

##### *Reclutamiento del personal docente*

###### *SECCION I.—OPOSICIONES Y EXAMENES*

Art. 7.<sup>o</sup> *Requisitos específicos de admisión.*—Salvo en los casos en los que los profesores requieran conocimientos especiales de naturaleza técnica, profesional y artística, para la admisión a las oposiciones y a los exámenes, se requiere una formación universitaria completa que se consigue en la universidad o en otros institutos de instrucción superior.

Art. 8.<sup>o</sup> *Requisitos generales de admisión.*—Conjuntamente al título de estudios indicado en el precedente artículo, se requiere la posesión, en la fecha límite de presen-

tación de la petición, de los requisitos previstos para la admisión a los concursos de acceso a los empleos civiles del Estado, a excepción del límite de edad que está fijado en cuarenta años.

Se aplican las anulaciones y las ampliaciones del límite citado previstas por las normas vigentes.

Los requisitos citados en el primer párrafo, a excepción del límite máximo de edad y del título de estudios, se requieren también para la admisión prevista por el precedente artículo 6.º

Para la admisión a los concursos de los candidatos invitados se aplicarán las disposiciones en vigor.

**Art. 9.º Convocatorias de oposiciones.**—Las convocatorias de las oposiciones y exámenes establecen el número de puestos en concurso, los requisitos y las formas de participación, el calendario de las pruebas, la sede de los exámenes, el término de la presentación de las solicitudes y de los documentos necesarios.

Las oposiciones se convocan indistintamente para cada tipo de grado y escuela y para cada tipo de institución educativa, y en cuanto a los institutos y escuelas de Instrucción secundaria, a los liceos artísticos y a los institutos de arte, para cada materia o grupo de materias, según los tipos de concurso establecidos mediante decreto del ministro de Educación Pública.

**Art. 10. Entes competentes para emitir convocatorias de oposición.**—Para el personal docente de la escuela maternal y elemental y para el personal educativo, las oposiciones son provinciales y se convocan por el delegado provincial de Enseñanza, en base a las directivas impartidas mediante ordenanza del ministro de Educación Pública.

Las convocatorias correspondientes al personal educativo de la escuela maternal y de la escuela elemental, fijan, además de los puestos de escalafón normal, y donde esté previsto, los de escalafón supernumerario, los puestos de las escuelas y secciones especiales, de conferir a los aspirantes que, en posesión de los títulos de especialización requeridos, lo soliciten.

Para el personal docente de la escuela media comprendido el de las escuelas anexas a los pensionados nacionales y el de materias culturales de las escuelas medias anexas a los institutos de arte y a los conservatorios de música, los concursos son regionales y se convocan, en relación a los puestos vacantes y disponibles de cada región, por los superintendentes escolares regionales e interregionales, en base a las directivas impartidas mediante ordenanza por el ministro de Educación Pública.

Para el personal docente perteneciente a los escalafones nacionales, las oposiciones y los exámenes se convocan por

decreto del ministro de Educación Pública, el cual puede disponer que los concursos se efectúen sobre la base de un reparto regional o interregional de los puestos, con procedimientos controlados por los superintendentes escolares y con la formación de distintas clasificaciones.

En los casos en los que se convocan concursos a nivel regional, a los efectos de los precedentes párrafos 3 y 4, en la región Trentino-Alto Adigio, los concursos se convocan a nivel provincial.

Art. 11. *Tribunales de examen.*—Los tribunales de examen se componen, teniendo en cuenta la finalidad y las materias de cada concurso, de:

- a) Un profesor universitario o director, con función de presidente.
- b) Un miembro elegido entre el personal directivo de la escuela e instituciones a las que se refiere el concurso.
- c) Un miembro elegido entre el personal docente o entre los instructores o institutrices, con al menos cinco años de servicio en el escalafón, igualmente pertenecientes a las escuelas o instituciones a las que se refiere el concurso.

Cuando el número de participantes sea superior a 500, el tribunal está formado con otros tres miembros, de los cuales dos son a elegir entre los de la letra b) y uno entre los de la letra c), para cada grupo de 500 o fracción de 500 participantes, y se constituye en tribunales parciales.

Art. 12. *Formación de los tribunales examinadores.*—El Organo que ha convocado el concurso nombra, con decreto propio, los tribunales examinadores, eligiendo:

- a) El presidente, si es profesor universitario de un elenco propuesto por la I sección del Consejo de Educación Pública; si es director, de un elenco propuesto por el Consejo Nacional de Educación Pública.
- b) Los miembros, de un elenco propuesto por los consejos escolares provinciales, si se trata de concursos provinciales; de un elenco propuesto por el Consejo Nacional de Educación Pública, si se trata de concursos regionales o nacionales.

Los elencos propuestos se actualizan cada cuatro años. Las personas que forman parte de tribunales examinadores no pueden ser incluidos en los cuatro años siguientes.

Cuando faltén las propuestas y no se haya procedido a tiempo a la formación, el órgano competente nombra directamente a los componentes de los Tribunales.

Art. 13. *Desarrollo del concurso para el personal docente.*—Las oposiciones y exámenes para el personal docente constan de una o más pruebas escritas o prácticas, de la

frecuencia de un curso de duración efectiva de cuatro meses y de una prueba oral.

Las pruebas escritas o prácticas y la prueba oral versarán sobre las disciplinas correspondientes a la enseñanza.

Los candidatos que superan las pruebas escritas o prácticas participan en el curso citado en el precedente primer párrafo, con el fin de comprobar su aptitud y preparación profesional.

Los candidatos de las oposiciones a cátedras en las escuelas de formación secundaria y artística, que han superado las pruebas escritas o prácticas y están en posesión de la correspondiente habilitación, no participan en el curso y son admitidos a la prueba oral.

Los cursos se organizan sobre bases provinciales, regionales o nacionales y se desarrollan bajo la dirección de un tribunal formado por profesores universitarios y personal directivo y docente del escalafón, en servicio en los institutos y escuelas a los que se refiere el concurso, está presidido por un profesor universitario o por un director o por un jefe de estudios.

Los cursos tienen carácter teórico-práctico. Los respectivos planes de estudio deben favorecer el conocimiento de los problemas de la educación, desarrollar las aptitudes y la capacidad profesional, promover el estudio a fondo de la didáctica de las materias de enseñanza. Los cursos, además, deben incluir la participación activa en ejercicios prácticos, seminarios y grupos de estudio. Pueden ser llamados a dar lecciones profesores y expertos de las materias comprendidas en los planes de estudio.

Los planes de estudio y la forma de actuación en los cursos, así como la formación de los tribunales, se establecen mediante decreto del ministro de Educación Pública, oído el Consejo Nacional de Educación Pública.

Al final del curso, cada candidato realiza, delante del tribunal citado en el precedente párrafo quinto, una prueba destinada a comprobar la preparación específica, así como la capacidad personal de composición y de valoración crítica sobre los temas y las experiencias desarrolladas en el curso.

Dicha prueba consiste en la realización de una prueba escrita y en la discusión de un tema propuesto por el tribunal en función de los estudios realizados en el curso y de los ejercicios prácticos desarrollados en el mismo, así como de las actividades didácticas prestadas eventualmente. La prueba se entiende que ha sido superada si el candidato consigue una votación no inferior a 24 sobre 40. El candidato que termina el curso con una valoración no inferior a 24 sobre 40, es admitido a la prueba oral; para los candidatos de las oposiciones a cátedras, en las escuelas de for-

mación secundaria y artística, la conclusión positiva del curso tiene también carácter de habilitación.

Los tribunales del concurso-oposición disponen de 100 puntos, de los que 40 corresponden a las pruebas escritas, 40 a la prueba oral y 20 a los títulos. Superan las pruebas escritas o prácticas y las pruebas orales los candidatos que hayan conseguido una votación no inferior a 24 puntos sobre 40 en cada una de las pruebas escritas o prácticas y en la prueba oral.

Los tribunales de las oposiciones a cátedras de enseñanza de materias artísticas en los liceos artísticos y en los institutos de arte disponen de 100 puntos, de los que 30 corresponden a las pruebas escritas, 30 a la prueba oral, 20 a los títulos artístico-profesionales y 20 a otros títulos. Superan las pruebas escritas o prácticas y la prueba oral los candidatos que obtengan una votación no inferior a 18 puntos sobre 30 en cada una de estas pruebas escritas o prácticas y en la prueba oral.

Las pruebas de examen de la oposición, los programas correspondientes, los títulos valorables y las correspondientes puntuaciones se establecen mediante decreto del ministro de Educación Pública, oído el Consejo Nacional de Educación Pública.

*Art. 14. Pruebas de examen para el personal educativo.*—Para el personal educativo, las oposiciones y exámenes constan de una prueba escrita y de un coloquio.

Los tribunales examinadores disponen de 100 puntos, de los que 40 corresponden a la prueba escrita, 40 al coloquio y 20 a los títulos.

Se admiten al coloquio aquellos que obtengan en la prueba escrita una votación no inferior a 24 puntos sobre 40.

El coloquio se considera superado si el candidato obtiene una votación no inferior a 24 puntos sobre 40.

La prueba de examen, los programas correspondientes, los títulos valorables y las correspondientes puntuaciones se establecen mediante decreto del ministro de Educación Pública, oído el Consejo Nacional de Educación Pública.

*Art. 15. Número de oposición para el personal docente.*—Los tribunales examinadores de las oposiciones del personal docente, después de finalizadas las pruebas de examen, proceden a la valoración de los títulos únicamente de los candidatos que han obtenido una votación no inferior a 48 puntos sobre 80, o para las oposiciones a cátedras de enseñanza en materias artísticas en los liceos artísticos y en los institutos de arte, no inferior a 36 puntos sobre 60.

El número de oposición se concede sobre la base de la suma de los votos obtenidos en las pruebas escritas o prácticas y en las pruebas orales, del resumen del curso y de la puntuación asignada para los títulos. Para los candidatos

del cuarto párrafo del precedente artículo 13, se computa, en sustitución del voto resumen del curso, el de habilitación expresado en cuarentavos.

En los casos en que exista igualdad en la puntuación de conjunto, se aplican los criterios de preferencia establecidos por el artículo 5.º del texto único aprobado por decreto del presidente de la República de 10 de enero de 1957, número 3, y sucesivas modificaciones e integraciones.

Los números de oposición son aprobados, bajo la condición de comprobar los requisitos de admisión al empleo, mediante decreto del órgano que ha convocado la oposición. La disposición tiene carácter definitivo.

Se mantienen las reservas citadas en la ley de 2 de abril de 1968, número 482.

Aquellos que obtengan un número de oposición que no les permita el acceso al puesto convocado, tienen derecho, respetando el orden de números, a sustituir a los ganadores del puesto que renuncien a él o sean descalificados en el plazo de un año de la fecha de aprobación de la clasificación de la oposición.

*Art. 16. Número de oposición para el personal educativo.*—Los tribunales examinadores de las oposiciones para el personal educativo, después de la finalización de las pruebas de examen, proceden a la valoración de los títulos únicamente de los candidatos que han obtenido en dichas pruebas una votación no inferior a 48 sobre 80 puntos.

El número de oposición se asigna sobre la base de la suma de los votos de las pruebas a examen y de la puntuación asignada por los títulos.

En los casos de igualdad en la puntuación de conjunto, se aplican los criterios de preferencia establecidos por el artículo 5.º del texto único aprobado por decreto del presidente de la República de 10 de enero de 1957, número 3, y siguientes modificaciones e integraciones.

Los números de oposición son aprobados bajo la condición de comprobar los requisitos de admisión al empleo, por decreto del órgano que ha convocado la oposición. La disposición tiene carácter definitivo.

Se mantienen las reservas citadas en la ley de 2 de abril de 1968, número 482.

Aquellos que obtengan un número de oposición que no les permita el acceso al puesto convocado, tienen derecho, respetando el orden de número, a sustituir a los ganadores del puesto que renuncien a él o sean descalificados, en el plazo de un año de la fecha de aprobación de la clasificación de la oposición.

*Art. 17. Exclusión.*—La exclusión de la oposición y de los exámenes está prevista por defecto en los requisitos o

por presentar la solicitud o documentos sujetos a fecha fija por la convocatoria, fuera de plazo.

La exclusión la realiza el órgano que ha convocado el concurso mediante disposición razonada, de la que se envía comunicación al interesado.

Art. 18. *Periodicidad de los concursos y puestos conferibles.*—Las oposiciones y exámenes se convocan antes del 31 de diciembre en años alternos.

Son sacados a concurso, en la proporción de un 50 por 100, los puestos que se prevén vacantes y disponibles al primero de octubre del año al cual se refiere la oposición y al siguiente.

#### SECCION II.—OPOSICIONES PARA TITULADOS UNICAMENTE

Art. 19. *Requisitos específicos de admisión.*—Para la admisión a las oposiciones, para titulados únicamente, a puestos docentes, se requiere:

a) Una formación universitaria completa obtenida en la universidad u otros institutos de formación superior, salvo en los casos en los que las enseñanzas requieran especiales conocimientos de carácter técnico, profesional o artístico.

b) La habilitación válida para los puestos en concurso, donde se requiera.

c) Servicio de enseñanza, en el escalafón o no, prestado en los institutos y escuelas estatales de cualquier orden o grado por lo menos durante dos años escolares después de la consecución del título de estudios, donde sea requerido, válido para dicha enseñanza.

Para la admisión a la oposición para titulados únicamente, del personal educativo, se requiere:

a) Un diploma de formación secundaria de segundo grado.

b) Haber obtenido en las pruebas de examen de una oposición similar una votación no inferior a seis décimos.

c) Servicio, en el escalafón o no, prestado en calidad de profesor, de instructor, de institutriz o de asistente, durante por lo menos dos años después de la consecución del título de estudio válido para la admisión al servicio del que se trata, en institutos o escuelas estatales de cualquier orden o grado o instituciones educativas estatales.

Art. 20. *Requisitos generales de admisión.*—Conjuntamente a los requisitos indicados en el artículo precedente, para la admisión a las oposiciones para titulados se requiere, en la fecha límite de presentación de solicitudes, la posesión de los requisitos previstos para la admisión a las

oposiciones de acceso a los empleos civiles del Estado, a excepción del límite máximo de edad.

La convocatoria establece la forma de participación y los documentos y los títulos a presentar junto con la solicitud.

Son válidas para las presentes oposiciones las disposiciones de los artículos precedentes 8.<sup>º</sup>, 9.<sup>º</sup> y 17.

**Art. 21. Convocatorias de oposición y tribunales examinadores.**—Las oposiciones para titulados únicamente se convocan a nivel provincial, regional y nacional, según el tipo de escuela o institución educativa a que se refieran, como establece el precedente artículo 10.

Se aplican las disposiciones de los artículos 9.<sup>º</sup>, 10, 11 y 12 relativas a las condiciones correspondientes para títulos y exámenes.

**Art. 22. Valoración de los títulos.**—En las oposiciones, para titulados únicamente, los tribunales disponen de cien puntos, de los cuales treinta se conceden a la actividad didáctica y educativa, y los restantes, a los títulos culturales, profesionales, científicos, técnicos y artísticos.

La valoración de la actividad didáctica y educativa, el servicio prestado en distinto tipo de escuela o de institución educativa o por distintas materias, se valora en la mitad que el prestado en la cátedra o puesto a que se refiere la oposición.

Para los años en los que se haya impuesto al candidato una sanción disciplinaria superior a la censura, se efectúa una disminución de la puntuación según los criterios indicados por el decreto citado en el último párrafo del presente artículo, salvo que se haya realizado la rehabilitación.

Los títulos valorables dentro de los límites indicados en el presente artículo y las correspondientes puntuaciones, se establecen mediante decreto del Ministerio de Educación Pública, oído el Consejo Nacional de Educación Pública.

**Art. 23. Periodicidad de las oposiciones, redacción y actualización de las clasificaciones por números de oposición.**—Las oposiciones para titulados únicamente, contempladas en el precedente artículo, se convocan antes del 31 de diciembre, en años alternos.

Los tribunales proceden a la redacción de la clasificación en base a la puntuación conjunta obtenida por cada participante.

En los casos de igualdad de puntuaciones se aplican los criterios de preferencia establecidos por el artículo 5.<sup>º</sup> del texto único aprobado por decreto del presidente de la República de 10 de enero de 1957, número 3, y sucesivas modificaciones e integraciones.

Las clasificaciones tienen carácter permanente y están sujetas a actualización bianual. Con tal fin, en las oposicio-

nes para sólo titulados, sucesivas a la primera que sea convocada según las normas del presente decreto, los nuevos participantes son incluidos en una situación de espera concerniente a la puntuación conjunta, mientras que los participantes ya incluidos en la clasificación, pero no nombrados aún, tienen derecho a la modificación de la puntuación mediante valoración de nuevos títulos correspondientes a actividades didácticas y educativas, así como culturales, profesionales, científicas, técnicas y artísticas, siempre que sean presentados en la fecha fijada en la convocatoria de la oposición.

A igualdad de puntuación y de cualquier otra condición que dé preferencia al título, precede en la clasificación permanente quien haya participado en la oposición menos reciente.

Las clasificaciones de la primera oposición para titulados únicamente, y las que se actualizan al final de las operaciones de cada oposición siguiente, se aprueban mediante decreto del delegado provincial de Enseñanza, de los superintendentes escolares regionales o interregionales o del ministro de Educación Pública, según se trate de oposiciones convocadas a nivel provincial, regional o nacional. La decisión tiene carácter definitivo.

Las clasificaciones de las oposiciones para titulados únicamente, citadas en el presente decreto, son utilizables hasta su agotamiento, en el orden en el que los candidatos resulten incluidos, con exclusión de cualquier reserva de puestos, para un porcentaje igual al 40 por 100 de los puestos vacantes y disponibles al principio de cada año escolar.

La actualización de la clasificación de la oposición no se realiza para aquellos que, habiendo resultado ganadores de la oposición, hayan renunciado al puesto.

La colocación en la clasificación de las posiciones para titulados únicamente, no constituye elemento valorable en las correspondientes oposiciones y exámenes generales y en otras oposiciones.

No se permite la inclusión en más de una clasificación correspondiente a la misma enseñanza.

# Bibliografía

## NOTAS CRITICAS

RAYMOND BOUDON: *L'inégalité des chances. La mobilité sociale dans les sociétés industrielles*, Armand Colin-Collection U. París, 1973, 237 pp.

El tema tratado en este libro es el de la movilidad social en las sociedades industriales, centrado principalmente en las relaciones entre movilidad y educación, relaciones que entrañan un problema social: el de la desigualdad de oportunidades.

Se parte de la hipótesis según la cual los individuos vienen caracterizados por la posición que ocupan en el sistema de estratificación social. Esta hipótesis entraña un efecto cuya intensidad varía con las características del sistema escolar. Cuanto más elevada es la posición social del alumno, mayores son sus posibilidades de éxito en la escuela.

Según una segunda hipótesis, la distribución de las posiciones sociales se determinan por variables exógenas. Dichas posiciones se atribuyen a los individuos, según un sistema en el que prevalecen dos criterios: origen social y nivel escolar.

Estas hipótesis conducen a una serie de resultados, que el autor sintetiza de la forma siguiente:

- La desigualdad de oportunidades ante la enseñanza resulta, principalmente, de la estratificación social.
- Las diferencias en la herencia cultural no explican, sino muy limitadamente, la desigualdad de oportunidades ante la enseñanza.
- De lo anterior resulta que las reformas pedagógicas encaminadas a

compensar las disparidades culturales, debidas al medio familiar, no atenúan las desigualdades ante la enseñanza de forma esencial.

— La mayor parte de las sociedades industriales presencian una disminución lenta pero innegable de la desigualdad de oportunidades ante la enseñanza. Sin embargo, dado que estas desigualdades son consecuencia de estratos jerarquizados, una igualdad completa es irrealizable, a no ser en una sociedad en que se haya abolido el fenómeno de la estratificación social.

Pero se puede procurar la atenuación de las desigualdades educativas, siempre que antes se logre una atenuación de las desigualdades sociales.

- A pesar de ello, la disminución señalada en el punto anterior se ha debido, en especial, al aumento de la demanda de educación.
- Si existen estratos sociales, existen también disparidades ante la enseñanza, que se ponen más de manifiesto en los niveles elevados del sistema escolar.
- El efecto que resulta de la combinación del sistema de las posiciones sociales y del sistema escolar tiene intensidad variable en función de las características de este último.
- Dicho efecto, señalado al exponer la primera de las dos hipótesis mencionadas al principio, sólo desaparecería en el caso de un sistema escolar en el que todos los individuos siguiesen un mismo currículum.
- Si se admite que las desigualdades económicas constituyen la dimensión más importante de la estratificación, una reducción de tales des-

igualdades debe tener efectos importantes sobre la igualdad de oportunidades ante la educación. La relativa debilidad de las disparidades educativas en Suecia y Noruega se debe, sin duda, a su política de igualdad social.

- La lenta democratización de la enseñanza, característica de la mayor parte de las sociedades industriales, no obedece exclusivamente a cambios importantes en la composición social de la población escolar. Por ejemplo, en Francia, dicha composición social se ha modificado en proporciones no despreciables y, sin embargo, el progreso de democratización ha sido escaso.
- El aumento de las tasas de escolarización ha tenido efectos importantes. En principio, ha acentuado la importancia de la escuela en los mecanismos de movilidad social y, por otra parte, si bien el nivel escolar sigue estando ligado al *status social* de origen, hoy es también uno de los mecanismos esenciales de determinación del *status social* que un individuo puede alcanzar.
- Esta correlación entre nivel escolar y *status social* adquirido va en aumento.
- La modificación en la significación de las instituciones escolares, debida al aumento en las tasas de escolarización, no ha ido siempre acompañada de los oportunos cambios en dichas instituciones escolares.
- El aumento de la demanda de educación en las sociedades industriales liberales se concibe como consecuencia de factores principalmente endógenos, aunque también intervienen factores exógenos.
- Progresivamente, la posibilidad de alcanzar un nivel escolar elevado crece tanto más de prisa cuanto más bajo sea el origen social de los individuos considerados.
- Sin embargo, el aumento de la demanda de enseñanza, si bien puede conducir a una atenuación de las desigualdades educativas, puede también entrañar un aumento de las des-

igualdades económicas, lo que refuerza la tesis de que sólo una política directa de igualdad social y económica puede debilitar la desigualdad en sus diversas formas.

M. C.

NOËLLE BISSERET: *Les inégaux ou la sélection universitaire*, Presses universitaires de France, 1974, 208 pp.

El libro que presentamos parte de las diferencias existentes entre los diversos grupos sociales en la adquisición del saber. Nadie ignora que ciertos grupos se apropien de la educación institucionalizada, pues este hecho viene constatado por estadísticas oficiales y por estudios sociológicos sobre las desigualdades sociales frente a la enseñanza. Pero ¿cuál es la génesis de esta realidad?

A lo largo de la obra *Les inégaux ou la sélection universitaire*, se proponen nuevos fundamentos para una teoría relativa a las desigualdades frente al saber, en cuya teoría se tenga muy en cuenta la realidad social.

La primera parte analiza críticamente otras teorías, que no han tenido en cuenta esta realidad: una de ellas, la analizada en el capítulo primero, relaciona las desigualdades ante la enseñanza con las diferencias de aptitudes; la otra, que paulatinamente va sustituyendo a la anterior con diferencias lingüísticas y culturales. Esta última se estudia en el capítulo segundo y, como señala el autor, está íntimamente ligada con la primera, aun cuando, aparentemente, se presenten como contradictorias.

Los capítulos tercero, cuarto y sexto plantean cuestiones de suma trascendencia: ¿Quién triunfa y quién fracasa en la universidad? ¿Cuál es el porvenir socio-profesional de los elegidos y cuál el de los excluidos? Para responder a estas preguntas se analiza un grupo de estudiantes en letras en su desenvolvimiento a lo largo de una decena de años. Se combinan, para ello, varios métodos de análisis: escrutinio de los archivos de la Facultad de Letras de París; entrevistas a los estudiantes; cuestionarios dirigidos a

la mitad de los alumnos, que habían abandonado los estudios después del primer ciclo, ocho años más tarde. Lo novedoso, lo relevante de este estudio, consiste en el paralelismo que se establece entre los hechos y el razonamiento sobre estos hechos; entre las conductas observadas y sus racionalizaciones.

A partir del análisis de los hechos y también a partir de cómo los interpretan los individuos y los grupos a los que afectan, la obra propone los elementos de una teoría, que podría resumirse de la forma siguiente:

«La orientación y la selección escolar traducen y refuerzan *relaciones de dominio* entre grupos sociales, especialmente entre las clases y las categorías del sexo.»

Ahora bien, ¿qué entendemos por dominio? El término «dominio» expresa una relación social entre grupos, tal que un grupo, el «dominado», soporta por parte del otro, el «dominante», una serie de coacciones reales en el orden económico, político, jurídico e ideológico. Las relaciones de dominio fundamentan la identidad social de todo grupo, de forma que se puede afirmar que las relaciones entre grupos identificados como dominantes o dominados, forman sistema.

Este sistema se puede descubrir parcialmente cuando se analiza el proceso de selección y de orientación en la Universidad, donde a cada uno se le asignan socialmente tipos y niveles específicos de conocimientos según el grupo —dominante o dominado— en que le ha colocado su nacimiento, de forma que aquél es el principal beneficiario de la enseñanza institucionalizada.

En este sentido existen y pueden distinguirse con precisión dos clases:

1. Una clase dominante, que dispone del poder económico (propietarios de los medios de producción, preferentemente) y que se apropia de los conocimientos valiosos en nombre de lo que llama su mérito, sus aptitudes, su cultura.

2. Una clase dominada por su posición en el sistema económico (obreros, pequeños agricultores en vías de desaparición, etc.), clase desposeída de los saberes valiosos, en nombre de lo que la

clase dominante llama su incapacidad, su inmoralidad, su incultura.

El problema está en saber qué lugar corresponde a la llamada «clase media», y si las llamadas «categorías de sexo» deben estudiarse también en la problemática de las clases.

El autor llega a la conclusión de que esta estructura social, con grupos dominantes y dominados, constituye el principio que explica las desigualdades ante el saber, desigualdades que pueden obedecer, además de a la pertenencia de una determinada clase, a la pertenencia a un determinado sexo. El diploma obtenido por la enseñanza se consigue, pues, en función del nacimiento.

M. C.

*Planification à long terme des politiques d'enseignement*, OCDE, París, 1973.

La presente obra recoge lo esencial de una reunión celebrada en 1969 por los representantes de los países de la OCDE en el marco de su programa de actividades en materia de enseñanza. En dicha reunión se abordaron por primera vez los problemas de la prospectiva a largo plazo.

Presentaron informes sobre sus actuaciones en esta materia de la planificación a largo plazo 18 países, en base a cuyas experiencias el Secretariado elaboró una síntesis en la que de entrada se pone de manifiesto la necesidad de una mayor participación de todos los estratos sociales en el proceso de planificación, así como la falta de atención a los cambios operados tanto en las nuevas generaciones de estudiantes como en los efectivos del personal docente.

Dentro de esa participación más amplia se considera necesaria la intervención de los diferentes estratos y de las administraciones regionales, provinciales y locales, así como de los docentes y de los alumnos.

Como es obvio, los países que marcaron más énfasis en la virtualidad y problemas de la planificación regional son aquellos que gozan de un mayor grado de descentralización, como son Austria, Suiza, Alemania, Inglaterra, los Estados Unidos y Canadá.

Por su parte, Irlanda ofrece un buen ejemplo del interés creciente que la población y los medios políticos conceden a la planificación.

En resumen, las experiencias de los diferentes países indujeron a pensar en la procedencia de la elaboración de un esquema básico para todos los países, e igualmente se llegó a la conclusión fundamental de que en materia de educación conviene adoptar un horizonte temporal cada vez más lejano.

Dicho esquema básico es el siguiente:

1. *Planificación a nivel central*: Mantiene que ella aporta los entramados que unen al resto de las planificaciones.

2. *Planificación a nivel local y a nivel operativo*.—Importancia relativa de:

- La planificación de los programas por tipos y niveles de enseñanza.
- La planificación en los niveles regional y local.
- La planificación de los proyectos, innovaciones, centros-piloto, escuelas especiales y distritos experimentales.

3. *Administración y papel de la investigación en los procesos de planificación y de innovación*: Fuentes de la política de investigación; lugar en el organigrama; importancia dada al contenido; expansión programada de los recursos necesarios para la investigación; acogida prestada a las iniciativas tomadas por las instituciones locales; sistema de comunicaciones en el campo de la investigación y del desarrollo.

4. *Grado de integración de la planificación y de las actividades de desarrollo*: En particular, la puesta en práctica de las innovaciones, donde la importancia con respecto al plan de una nueva política general debe ser apreciada mediante estudios de planificación y traducirse rápidamente en nuevas orientaciones.

5. *Grado de iniciativa y orientación de las medidas adoptadas en materia de planificación por las unidades operativas e institucionales del sistema de enseñanza*; nivel, calidad y orientación de los grupos que juegan un papel en el proceso de planificación, en particular los alumnos, los docentes, los padres y la colectividad.

6. *Calidad de las constantes descriptivas* que deben servir para definir el funcionamiento del sistema de enseñanza y para evaluar los progresos mediante indicadores relativos a los objetivos sociales de la enseñanza.

Se pasa después al análisis del *contenido de los programas de planificación por países*; en general se centran cada vez más en los factores que están ligados a las reformas radicales y a largo plazo de sus sistemas de enseñanza, como son:

a) *La aparición de nuevos grupos de edad en el sistema* (educación de adultos, educación permanente, etc.).

b) *Los problemas relativos a la enseñanza superior*; centrándose los esfuerzos en los puntos siguientes:

- Análisis cuantitativo de los resultados de la enseñanza superior.
- Modificaciones tendentes a una reorganización de las estructuras de la enseñanza superior.
- Organización de la función de planificación en la enseñanza superior.
- Papel de los estudiantes en el control de la gestión de las universidades.

c) *Intensificación del interés prestado a otras cuestiones concernientes a la enseñanza* (financiación, cálculo de costes, etcétera).

d) *Perspectivas futuras para la reorganización del contenido de los programas*; en conjunto, se reconoce la necesidad de que la planificación fije horizontes amplios en base a la idea de que la planificación de la educación exige integrarla dentro de las grandes transformaciones sociales y culturales de la sociedad actual.

Por lo que se refiere a la *elaboración de la planificación a largo plazo*, así como al propio proceso de la planificación, se destaca cómo para el cálculo de la evolución futura no basta con las extrapolaciones del pasado, sino que las previsiones cuantitativas obligan a modificar los métodos convencionales, así como los estudios de planificación. Es preciso conocer diversos factores sociales que expliquen la escala de valores sobre los que se fundamenta; las macrodimensiones y microdimensiones de los planes y

la participación de los diferentes grupos en la planificación.

Ciñéndonos ya al *análisis de casos*, los rasgos principales a destacar en el análisis de la enseñanza para 1990 en *Noruega* radica en la aproximación a los costes de oportunidad (valor del tiempo de los alumnos, personal docente, etc.), así como la distribución de los recursos entre las distintas formas de educación; *Holanda* aporta un conjunto de métodos y técnicas para la planificación prospectiva (evolución demográfica, tendencias económicas y de la ordenación del territorio) con un modelo que sirve para evaluar los efectivos futuros de alumnos en los diversos tipos de establecimientos escolares, y por consiguiente, la estructura futura de la enseñanza por niveles; *Estados Unidos* centra la atención en cinco rúbricas fundamentales, comprensivas de los distintos procedimientos de la prospectiva: previsiones intuitivas, extrapolaciones de las tendencias; construcción de escenarios; simulación y planificación fundada en el consenso general de un grupo de personas o expertos. Sin embargo, quizás fue el *Japón* el país que presentó un análisis más detallado.

Junto a los análisis de casos, esta obra recoge contribuciones muy importantes de distintos expertos en el campo de las ciencias sociales que constituyen un aporte de interés en el campo teleológico de la planificación.

En resumen, podríamos considerar los esfuerzos aquí reunidos, como una importante contribución a la solución de los problemas planteados por la insuficiencia manifiesta de los programas a medio plazo, cuando se trata de áreas en las que las decisiones a tomar se extienden en el tiempo durante un período muy superior a los cuatro o cinco años del horizonte de la planificación a medio plazo.

Sin embargo, como una vez más se pone de manifiesto en esta obra, es necesario disponer de estudios prospectivos horizontales, como son los de población, urbanización, consumo y formas de vida, tiempo dedicado al ocio, etc., concebidos de tal forma que hagan posible el diseño sintético de la sociedad del futuro en la que debe integrarse el sector de la educación.

S. A.

OLIVEROS F. OTERO: *La participación en los centros educativos*. Ediciones Universidad de Navarra, S. A., Pamplona, 1974.

La Universidad de Navarra ha venido publicando una serie de textos sobre materias educativas, entre los que figura el titulado *La participación en los centros educativos*.

El libro al que hacemos referencia aparece dividido en dos sectores diferenciados. En el primero, y tras una introducción explicativa del contenido del trabajo efectuado, se procede a analizar las bases teóricas de la participación (Educación - Trabajo - Comportamiento humano - Dirección). La segunda parte se dedica al análisis del grado de participación existente en cinco unidades educativas (colegios) y de acuerdo con el esquema anteriormente citado. Se debe hacer constar, que no se trata de lo que comúnmente se puede entender por participación, sino que este término aparece dotado de una especial calificación; se hace referencia constantemente a la llamada «participación dirigida», concebida esencialmente como concesión o iniciativa de la dirección de cada centro.

Uno de los presupuestos del trabajo consiste en considerar a los centros como empresas educativas, lo cual no supone su equiparación con las empresas mercantiles, aunque existan coincidencias y aspectos comunes, que permiten aprovechar un gran volumen de investigación, realizado en el ámbito de la dirección de empresas de negocios.

Así, pues, en la empresa educativa no puede hablarse de creación de riqueza o de valor económico añadido, aunque sí de creación de capital humano o de cualificación del trabajo humano. Por otro lado—se afirma—no existe en la empresa educativa el equivalente del obrero..., en cierto sentido la empresa educativa está formada sólo por directivos.

El núcleo central del libro está constituido por las ideas de participación y de ello nos ocuparemos a continuación.

En primer lugar, la participación aparece referida a un sistema de dirección («interdependencia que tiene lugar en una organización a partir de la calidad y cantidad de participación que el director logra o encauza en el ejercicio de su

autoridad a fin de alcanzar los resultados previstos»). Así, pues, existen (según R. Linkert) sistemas autoritarios y sistemas participativos. Estos últimos se subdividen según la participación sea sólo a nivel consultivo o alcance a la toma de decisiones.

No se trata de una participación sin más, sino de una «participación dirigida». La participación activa y responsable reclama una dirección para no transformarse en una participación anárquica, es decir, en una forma patológica de participación, pues se nos recuerda que la participación puede ser funcional o disfuncional para los objetivos de la organización; de aquí la importancia de lograr la identificación del «participante» con la organización: «cuanto más profunda es la identificación del individuo en un grupo, más fácil es que sus objetivos se conformen a su percepción de las normas del grupo».

Además, la decisión de delimitar con claridad los objetivos, corresponde normalmente a quienes ocupan niveles superiores en la estructura.

A lo largo de las páginas del texto se puede detectar una verdadera «mística del directivo», que dirige la participación de los demás, es responsable no sólo de las tareas realizadas por sus colaboradores, sino de la formación de los mismos, su trabajo viene determinado por su *estilo de mando...*, influye por su estilo personal de dirigir..., se espera de él una mayor capacidad de iniciativa, de decisión y de influencia.

No queda perfectamente claro en el texto quiénes son los directivos, aunque se afirma por una parte que lo son, no sólo los miembros del equipo de dirección y los directivos medios, sino también los profesores, aunque deben diferenciarse ambos tipos de dirección. (No parece fácil que funciones tan específicas como las directivas puedan ser realizadas al mismo tiempo por tanta gente).

Sin embargo, se reconoce una amplia gama de participantes: «Quienes trabajan en una empresa educativa, por el hecho de trabajar en una organización participan (?). También lo hacen los directivos, los alumnos, los padres de los mismos (a modo de clientes al menos) y los proveedores.»

La participación se nos presenta como

un medio destinado a captar las energías creadoras de los hombres y vencer las resistencias que se oponen al cambio.

Y se halla sustancialmente en función de la productividad y de la eficacia (entendidas en la empresa educativa como el logro de objetivos educativos fijados por la dirección). Pues quizás la productividad en un sistema participativo pueda ser menor, pero los incrementos de productividad alcanzados en el sistema de control jerárquico (sistema autoritario) iban acompañados de cambios en adversa dirección en factores tales como lealtad, actitudes favorables internas, etc.

Por medio de la participación, tal como se nos propone en el presente texto, se pretende hacer coincidir progresivamente los objetivos personales con los de la organización. Pues la participación no es un medio necesario para que las personas se sientan satisfechas, sino responsables de su trabajo, y así se podrá ir prescindiendo de las formas externas de control a medida que mejora la responsabilidad de los colaboradores, respecto al logro de los objetivos de la organización, ya que el trabajador asumirá la responsabilidad de un desempeño óptimo solamente si tiene una «visión general», es decir, si ve la empresa como si fuese un gerente responsable, y esta visión sólo puede obtenerla mediante la participación. Se trata de combatir la pasividad, que es efecto más que causa de un determinado modo de trabajo, y para ello quienes dirigen una organización necesitan prever el comportamiento de las personas que ahí trabajan e influir en ese comportamiento.

Hasta ahora hemos venido realizando una crítica del contenido básico del texto; utilizando casi textualmente ideas en él recogidas, ofreceremos a continuación una breve opinión sobre la obra.

El texto pretende servir a tendencias «modernizadoras»: la renovación de la gestión de los centros educativos; para ello se recogen una serie de ideas, técnicas e ideologías procedentes sustancialmente de los teóricos americanos del *management* (\*). Se recoge, asimismo, la

(\*) Entendido como organización del cambio, orientado hacia la creación de riquezas (o de capital humano en el caso de las empresas educativas), a través de la satisfacción más perfeccionada de las necesidades del hombre.

creencia de que la participación no es sólo un valor en alza, sino una técnica productiva y eficaz. Se establece como hemos visto una participación limitada y controlada y al servicio de la dirección, la llamada «participación dirigida», pues la participación consiste, para el que dirige, en ofrecer oportunidades para intervenir en las decisiones, y para el que participa, en aceptarlas y asumir la correspondiente responsabilidad.

Lo expuesto anteriormente es totalmente compatible con la educación personalizada o la educación de la libertad, la preparación para la vida y para asumir ciertos cambios, con el desarrollo de la personalidad, el dominio de sí mismo, la superación de las limitaciones personales..., ideas a las que se considera como finalidades de la educación. Y también parece serlo, según se desprende de la lectura del texto, con una concepción sobrenatural del trabajo, que al insistir en la necesidad de perfección del mismo, contribuye ciertamente a su mayor eficacia e incluso productividad: «cuando un profesor que tiene fe..., entiende que para la gran mayoría de los hombres ser santo supone santificar el propio trabajo..., su actividad profesional no puede consistir en un trabajo rutinario, sin iniciativa, sin objetivos. Pues todo trabajo humano debe ser realizado por el cristiano con la mayor perfección posible, con perfección humana (competencia profesional) y con perfección cristiana (por amor a la voluntad de Dios al servicio de los hombres» (pp. 77-78).

G. G. O.

EDMOND GILLIARD: *La escuela contra la vida*, A. Redondo, editor, Barcelona, 1973.

Se recogen en este pequeño libro (96 páginas), junto al texto de E. Gilliard, titulado *La escuela contra la vida*, escrito en 1941 y que fue apareciendo en la revista suiza *Traits*, diversos fragmentos de las obras completas de Gilliard y algunas entrevistas.

E. Gilliard dedicó su existencia a la enseñanza, y de él afirma J. M. Dumoyer que «hubiese sido un hombre peligroso para el orden público si se hubiese recurrido a él en la revolución abortada de mayo de 1968» (prólogo).

Se nos manifiesta como un intenso crítico de las instituciones escolares clásicas: «nosotros en la enseñanza, aco-gemos niños normales a los que nos esforzamos en convertir en hombres retrasados» y de las reformas educativas, que sólo conducen a crear nuevos funcionarios y tienden al renacimiento del dogma, constituyendo una vuelta a un sistema; la revolución por el contrario, es un retorno a la Naturaleza.

Esta línea de pensamiento, la de considerar a la enseñanza clásica como esterilizadora y envejecedora del niño que coarta sus impulsos naturales y le va haciendo conformarse, adaptarse, y le convierte en un ser indiferente, constituye una de las líneas medulares del texto, y nos recuerda en algunos momentos a los argumentos de Ivan Illich contra la escuela institucionalizada.

La escuela produce aburrimiento y fastidio, y en esta ceremonia el alumno aparece como víctima consagrada y el maestro como educador ritual.

Frente a esta situación, Gilliard justifica el derecho del alumno a distraerse (al menos la distracción tiene algo de imaginativo y creador), e incluso a «armar jaleo», como defensa frente al maestro indigno.

Pues la escuela debería producir placer, manteniendo al niño en un estado de admiración y seducción. Lamentablemente una enseñanza sometida a horarios y manuales va suprimiendo todos los asombros, todas las sorpresas y enseña a hablar para no decir nada.

Se dedican algunas páginas a la crítica de la enseñanza de las lenguas clásicas, especialmente del latín (una crítica desde dentro, ya que Gilliard fue quince años profesor de dicha asignatura). «La enseñanza del latín (tal como se efectuaba) es el más abominable instrumento de desnaturalización del niño, ofrece a los pedantes el medio más seguro de situar a los niños en un estado de inferioridad.»

«En las circunstancias actuales, afirma, un posible instrumento de cultura humana como es el latín, se ha convertido en un medio de tortura: se estudia latín para "saber latín".»

«A partir del momento en que empieza a estudiarlo, es cuando el niño se sitúa definitivamente en estado de escribir y hablar "únicamente" para la escuela, per-

diendo espontaneidad; hasta entonces su lenguaje se mantenía en una especie de zona intermedia, haciendo de puente entre la escuela y la vida» (p. 48).

Las reflexiones de Gilliard sobre la enseñanza están expresadas de forma más visceral y literaria que descriptiva y sistemática. El desgarro (un tanto dramático) de que hace gala en ocasiones, si bien puede servir como testimonio personal, no facilita la comprensión de sus ideas. Le gusta cultivar la paradoja e incluso por su crítica desesperanzada puede hacer que el lector se sienta intranquilo.

Sus impresiones constituyen, por un lado, una confesión de rebelión y derrota contra el sistema, así como una manifestación de agradecimiento y dedicación a los alumnos, que le han permitido dar rienda suelta a sus capacidades de creación y ejercitarse en el oficio de vivir.

Frente al manual, Gilliard insiste en la importancia de la palabra, de la recreación del lenguaje como medio de comunicación entre alumno y educador.

Como ejemplo de las opiniones de Gilliard sobre la situación de la enseñanza recogemos el siguiente extracto:

«De repente, me doy cuenta de que estoy, en el Instituto, en una casa de locos en la que la demencia está tan tranquilamente instalada en lo absurdo, es tan hereditaria y tan oficial, tan reglamentaria, tan disciplinada en lo insano, tan "moralmente" habituada a la inconsciencia; en la que el ridículo ha revestido un aire tal de gravedad, así como la estupidez de honradez, que cualquier palabra de sentido común adopta la apariencia de un gesto furioso y cualquier protesta del alma el aspecto de una crisis de nervios»...

G. G. O.

**CONSEIL DE L'EUROPE:** *Conférence ad hoc sur l'éducation des migrants (Documentos de trabajo elaborados para la Conferencia)*, Estrasburgo, Conseil de l'Europe, 1974.

La Conferencia *ad hoc* sobre la educación de los migrantes se celebró en Estrasburgo entre los días 5 y 8 de noviembre de 1974, bajo los auspicios del

Consejo de Europa y de la Conferencia permanente de Ministros Europeos de Educación. Su objeto era examinar la diversa problemática anexa al tema y adoptar una serie de conclusiones y recomendaciones sobre la política a seguir en materia de educación de migrantes y en especial de sus hijos.

Los temas concretos en torno a los cuales debían centrarse los trabajos de la Conferencia eran: 1) Formas de mejorar la situación del migrante y de su familia en el momento de su llegada al país receptor; 2) Garantías en materia de educación antes y durante el período de escolaridad obligatoria en el país receptor; 3) Garantías en materia de formación profesional, formación técnica y educación general de los adolescentes y adultos.

Como preparación a las sesiones de la Conferencia, se elaboraron una serie de documentos de trabajo. Estos son: «Rapport introductif sur le thème I: la situation de l'immigrant et de sa famille au moment de son arrivée dans le pays d'accueil» (E. Morin); «Rapport introductif sur le thème II: mesures visant à assurer une éducation satisfaisante avant et pendant la scolarité obligatoire dans le pays d'accueil» (L. Warzee); «Rapport introductif sur le thème III: mesures visant à assurer des possibilités satisfaisantes de formation technique et professionnelle et d'éducation générale aux immigrants adultes et adolescents» (E. Egger); «Rapports par pays» y «Document d'information du Conseil de l'Europe sur son action en faveur de l'éducation et de la formation des travailleurs migrants et de leurs familles et de la scolarisation de leurs enfants».

Los problemas de la educación de los migrantes están fuertemente interrelacionados con la problemática general de las migraciones. La migración debe suponer para ellos una nueva posibilidad de promoción humana, social y profesional. Una correcta política dirigida a ellos debería atender:

— Por una parte, a los problemas de la adaptación e inserción de los migrantes en el país receptor y de su participación en el nuevo entorno social: información y sensibilización de la opinión pública, información a los emigrantes sobre

el país receptor, reagrupamiento de las familias, fomento de la confrontación entre las diferentes culturas para favorecer la comprensión mutua, lucha contra la discriminación...

— Por otra, a las medidas que tienden a asegurar la igualdad de posibilidades entre los emigrantes y los nativos, en especial igualdad en el plano escolar y de integración en las actividades socioculturales y deportivas.

Como sector prioritario de actuación educativa para atender estos objetivos, se señala la necesidad de asegurar un conocimiento adecuado de la lengua del país receptor que ha de ir inseparablemente unido a un conocimiento de la lengua y la cultura del país de origen. El dominio de la lengua materna hará posible el aprendizaje de la nueva lengua, y la profundización en la cultura del país de origen es esencial para la reintegración social y profesional del migrante y sus hijos cuando llegue el momento de retornar a su país. La formación lingüística de los migrantes facilitará su acceso a los centros escolares y profesionales y facilitará su movilidad profesional.

La complejidad de los problemas a resolver en materia de educación de los hijos de los migrantes debería llevar a las autoridades responsables a adoptar medidas específicas, tales como: su acogida en clases de iniciación o especiales, especialmente para el aprendizaje intensivo de la lengua; la entrega gratuita de manuales escolares; la oferta de bolsas para estudios secundarios; la adopción de un modelo de «libro escolar» unificado; la formación de profesores, educadores y animadores sensibilizados en los problemas de las migraciones; equivalencia de los diplomas correspondientes a los diferentes niveles de la escolaridad obligatoria; participación de los padres de los alumnos en la acción educativa de la escuela...

La amplitud de la tarea que hay que realizar hace aconsejable que, junto a la acción que emprendan las autoridades educativas, se fomente la colaboración del sector privado y se coordinen adecuadamente todas las acciones emprendidas a nivel nacional.

Aunque la educación fuera el tema central de la Conferencia, la interrelación

existente entre la diversa problemática propia de las migraciones suscita la aparición de algunos otros aspectos. Así, se insiste particularmente en la necesidad de reducir progresivamente el período de separación de las familias, supresión de discriminación en materia de protección social, etc.

P. de B.

ROBERT LEFRANC: *Enseignement supérieur: utilisation des systèmes d'enseignement à distance*. Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1974, 146 pp.

Desde los años sesenta, tan trascendentales para la problemática educativa, han ido surgiendo en Europa una serie de sistemas de enseñanza que rompen la tradicional exigencia de proximidad física docente/alumno y utilizan, sobre todo en sus comienzos, la radio y/o la televisión y las relaciones por correspondencia. Este tipo de enseñanza—enseñanza a distancia—, aunque se ha aplicado con diversos resultados a todos los niveles educativos—el «Telekolleg» en Alemania, la «Telescuola» en Italia, a nivel secundario, por ejemplo—se ha desarrollado y obtenido sus mejores éxitos sobre todo a nivel de enseñanza superior.

La obra de Robert Lefranc es un análisis de la naturaleza de esta enseñanza y, sobre todo, de las instituciones *ad hoc* ubicadas en países miembros del Consejo de Cooperación Cultural del Consejo de Europa—Inglaterra, Francia, República Federal Alemana, Holanda, Suecia y España—. No obstante, contiene amplias referencias a la experiencia polaca—Politechnika Televizyjna—, a ciertos proyectos japoneses y al Chicago City TV College estadounidense.

El estudio está dividido en cinco capítulos dedicados respectivamente a: objetivos, público, métodos, estatutos, organización y balance de resultados. En cada uno de ellos el autor examina conjuntamente las diversas instituciones existentes, destacando los rasgos y tendencias comunes y describiendo las particularidades que se observan en cada una de ellas.

*Los objetivos.*—Difieren radicalmente entre los diferentes países e incluso entre instituciones distintas de un mismo

país. En líneas generales puede decirse que este tipo de enseñanza puede adoptar el doble carácter de enseñanza *sustitutoria* o de enseñanza *complementaria*. Dentro del primer grupo se encuentran las enseñanzas impartidas por instituciones que pretenden ofrecer una forma de escolarización especial para aquellos alumnos que no pueden acogerse a las formas normales de escolaridad en la enseñanza superior («Open University» inglesa); o preparar a alumnos no escolarizados para la superación de los exámenes tradicionales en centros normales de enseñanza superior (CNAM francés). En el segundo, ciertos tipos de instituciones que imparten enseñanza a distancia a título de apoyo a otro tipo de enseñanza. Bien simultáneamente —la Universidad de Grenoble ofrece a sus estudiantes la posibilidad de cursar por este medio una de las materias que componen el programa de primer curso de Ciencias Económicas—; bien posteriormente a título de perfeccionamiento y reciclaje posuniversitario, la «Quadriga-Funkkolleg» consagrada al perfeccionamiento del profesorado.

No debe olvidarse un tercer objetivo atribuible a este tipo de enseñanza, que no por menos desarrollado deja de tener gran importancia con vistas al futuro de la educación. Este es la promoción profesional de las personas ya integradas en la vida activa y la sensibilización del público en ciertos problemas. Ambos aspectos se relacionan estrechamente con el concepto de educación permanente y, sin duda, constituyen una de las perspectivas más interesantes abiertas a la enseñanza a distancia.

*El público.*—Pueden distinguirse dos tipos. El primero está constituido por los que pudieron calificarse alumnos «oficiales» de estas instituciones, es decir, los que reúnen las condiciones de inscripción requeridas por las mismas. El segundo por los alumnos «libres», es decir, aquellos que siguen los cursos sin figurar inscritos en las instituciones y sin pretender los diplomas que ellas otorgan.

Respecto a los primeros, debe señalarse, además de su incremento paralelo al de los restantes tipos de enseñanza, la progresiva supresión de requisitos condicionantes para su inscripción. Desde la exigencia en un principio de reunir las condiciones habituales necesarias para

seguir los cursos en la enseñanza tradicional y de demostrar la imposibilidad física de inscribirse en ellos, se ha llegado a la supresión total de esta segunda condición e, incluso, en algunos casos, de la primera («Open University»).

Respecto a los segundos, sólo reconocidos y analizados a través de los esporádicos estudios, debe señalarse su alto número, sorprendente en muchos casos y prueba de existencia de exigencias culturales en la sociedad, hoy por hoy totalmente desatendidas, que deberán tenerse en cuenta desde la óptica de la «enseñanza continuada». De los estudios realizados parece deducirse que está formado por tres grupos diferenciables: estudiantes de enseñanza universitaria normal que los utilizan como enseñanza de apoyo; profesionales que los siguen en concepto de reciclaje, y gran público para el que supone recepción de cultura general de alto nivel.

*Los estatutos.*—Tienen importancia, sobre todo, para determinar las dependencias últimas de este tipo de enseñanzas. Pueden señalarse cuatro grupos según que estén vinculados a centros universitarios, organismos de radiotelevisión, asociaciones de diversos tipos u organismos ministeriales.

*Métodos y medios.*—Normalmente la intención de los promotores de estas experiencias es la de utilizar un medio que ellos consideran preferible a los demás. No obstante, conforme la institución va desarrollándose se siente la necesidad de usar en forma combinada diversos medios, hasta el punto de que prácticamente son utilizadas todas las nuevas técnicas. Ultimamente va imponiéndose la práctica de efectuar reuniones periódicas de los alumnos, a nivel local o regional, aprovechando los períodos de vacaciones que permiten disponer de las instalaciones utilizadas por otras instituciones durante el curso y del tiempo libre de los alumnos.

En este terreno, no obstante, queda abierto un amplio campo a los investigadores y a los innovadores.

*Organización.*—La organización administrativa, la organización de los estudios y la organización de la producción ofrecen una gran diversidad debida, sin duda, a las diferencias existentes en sus objeti-

vos, estatutos y métodos. El autor ofrece algunos ejemplos tipo.

Quizá el problema más importante en este sector sea la organización de la producción que puede estar a cargo, total o parcialmente, de la Institución o de agencias extrañas a ella. Ambos sistemas ofrecen ventajas e inconvenientes.

*Balance de resultados.*—Se puede afirmar que es positivo. Y ello en base a diversas razones. En primer lugar, es un elemento importante en orden a la democratización de la enseñanza superior y al desarrollo de la educación continuada y de la divulgación cultural. El rendimiento parece igualmente positivo, incluso si se realiza una confrontación con los sistemas tradicionales de enseñanza. Sin embargo, a este respecto se aprecia una gran escasez de datos, sobre todo referentes a la composición cualitativa del alumnado, que afectan a la valoración de la eficacia, el rendimiento y la rentabilidad.

Precisamente es en este aspecto de la rentabilidad donde se han producido mayores objeciones. El autor considera que, dado el todavía reducido desarrollo de estos sistemas, es prematuro opinar sobre ello, toda vez que, aun suponiendo cierto el mayor coste por alumno, éste se modificará sensiblemente cuando se alcancen mayores cotas de efectivos.

Además de los resultados antes señalados, los sistemas de educación a distancia ofrecen otra serie de logros, no por secundarios menos importantes. R. Le-franc destaca el mayor cuidado con que se imparte esta enseñanza, racionalización de los procesos de aprendizaje y modificaciones positivas de las relaciones profesores/alumnos y profesores entre sí.

P. de B.

SANCHEZ LOPEZ, FRANCISCO: *Situación y planificación de la enseñanza en la región oeste de España: Salamanca* (ICE de la Universidad, 1974).

Este trabajo constituye la primera parte de un grupo de cuatro en el que se analizaría la situación escolar en las provincias de Salamanca, Cáceres, Ávila y Zamora.

El correspondiente a Salamanca consta de las siguientes partes:

I. Introducción general. Desarrollo socioeconómico. Enseñanza y planificación.

II. Situación y planificación de la EGB en Salamanca.

III. Los supuestos espaciales de la planificación.

IV. El futuro del sistema educativo hasta 1975-76.

#### *I. Introducción general.*

Esta primera parte del trabajo está destinada a demostrar la existencia de un factor distinto al trabajo o al capital, que influye en la producción. Las teorías tradicionales hacían depender la producción de los factores trabajo y capital. Por ello, se suponía que variando estos factores se conseguirían variaciones en idéntico sentido en el volumen de producción.

Sin embargo, la existencia de un factor residual es algo comprobado en los distintos países, si bien en los países en vía de desarrollo posee una incidencia mayor que la resultante de los factores trabajo y capital.

Se cita en esta parte del estudio una serie de modelos que explican el comportamiento de este factor residual, así como trabajos empíricos, en los que, para distintos países, es medida cuantitativa la proporción de producto nacional imputable al factor residual.

Este factor residual se identifica con la educación, pero no entendida ésta en el sentido humanista tradicional, sino como trasmisión de saberes útiles y sus derivaciones en el perfeccionamiento de la mano de obra y la organización eficaz de las mismas.

Sin embargo, la contribución de la enseñanza al incremento de la riqueza no es uniforme e indiferenciada. Puede ser mayor o menor.

De acuerdo con las particularidades propias de cada país. La alfabetización general de un país puede resultar indispensable para fundamentar su desarrollo, pero es insuficiente para continuarlo. La dosis de factor residual a inyectar depende del nivel de desarrollo de cada país en concreto.

Se citan, a este respecto, trabajos interesantes en esta materia, realizados pre-

ferentemente en Rusia. En algunos de ellos, como es el caso del realizado por Stumillen, se expresan cuantitativamente los niveles de producción alcanzados para distintos grados de preparación de la mano de obra empleada. Se afirma, por ejemplo, que para lograr una renta de 300 dólares/habitante un país debería tener alfabetizado, como mínimo, del 30 al 40 por 100 de su población. Este mismo análisis se hace para cada nivel educativo.

Sin embargo, los efectos del factor residual en la producción de un país resultan condicionados por las circunstancias socioeconómicas de ese país. Existe un poder de absorción de educación que no puede sobrepasarse y que está en función de su nivel socioeconómico, de su capacidad de financiación e, indirectamente, del coste de los factores que intervienen en el proceso educativo.

Como continuación del estudio de la contribución de la educación a la producción de un país, los autores del informe analizan la influencia del nivel de formación de las personas en el volumen de ingresos de las distintas personas. Se citan y resumen una serie de trabajos empíricos destinados a medir cuantitativamente esta relación. Los estudios más complejos fueron realizados en Rusia y en todos ellos se observa una relación biunívoca entre los ingresos obtenidos por una persona y su nivel de formación. Sin embargo, es conocido que existen otros factores que intervienen en el volumen de ingresos y que son psicológicos y socioeconómicos. Existen factores no cognoscitivos, genéticos, ambientales y sociales externos que pueden influir en el nivel de ingresos.

En conclusión, la educación puede resumir menos de la mitad de las diferencias de ingresos totales observados.

El resto, puede atribuirse a restricciones externas, por ejemplo, rigidez de determinados grupos ocupacionales opuestos a la elevación social (ejemplo, sistema de costos). Este fenómeno de rigidez puede darse con facilidad en países poco desarrollados y ser un freno para que personas inteligentes y preparadas puedan llegar a tener un nivel de ingresos alto.

En la última parte de este capítulo se hace un rápido examen de la situación

educativa en nuestro país. Se alaba la política de realizaciones de los últimos años, si bien se critican los objetivos del III Plan, por costos.

Existe otra afirmación en esta primera parte del informe que no resulta demasiado clara: se dice textualmente: «Alcanzados, pues (se refiere a nuestro país), ese conjunto de objetivos de escolarización extensiva al nivel de la enseñanza obligatoria, la política educativa deberá proyectarse prioritariamente sobre la enseñanza secundaria y superior de carácter técnico, con una acción paralela sobre la población en edad preescolar.» Sin duda alguna resulta arriesgada esta afirmación porque es sabido que existen todavía aulas en mal estado, o que no se adaptan a los módulos de la Ley General de Educación. Por otra parte, hay que tener en cuenta escuelas unitarias existentes, alta relación profesor-alumnos...

### *Capítulos III y IV*

En ellos se expone la situación escolar en la provincia de Salamanca. Se parte, para ello, de la división comarcal establecida por el Ministerio de Educación y Ciencia que comprende 42 zonas. Se estudian para cada zona los siguientes aspectos:

1.º Censo escolar existente en 1971 y su evolución desde 1968.

2.º Efectivos de profesorado, composición del mismo por edad, sexo y preparación, así como evolución, distribución geográfica y evolución desde 1968.

3.º Unidades escolares existentes, según se trate de unitarias, mixtas graduadas o Colegios Nacionales, pero porcentual de cada categoría y evolución desde 1968.

Entre las conclusiones que se deducen del examen de la situación existente en 1971 merecen destacar los siguientes:

a) Existencia de una gran proporción de unitarias.

b) Gran proporción de entidades de población de escasísima población y matrícula inferior a 20 alumnos.

c) Escasa proporción profesor/alumno.

d) Existencia de dos zonas bien diferenciadas desde el punto de vista educa-

tivo, para la zona de Salamanca: Región Oriental y Región Occidental.

e) Acentuada regresividad de los censos escolares.

En el último capítulo se estiman los censos escolares para el curso 75-76, así como el número de maestros necesarios, partiendo de dos hipótesis distintas. La primera supone que permanecen las circunstancias de 1971. La segunda, por el contrario, supone que se habrían de cumplir los objetivos del III Plan.

Esta última parte, que es la más incompleta de las cuatro, adolece de los siguientes defectos:

1. Se trata de un estudio de la situación en aquel momento y como máximo se dan unos avances de población a escolarizar.

2. Por el motivo anterior, no se expone un plan concreto de acción destinado a remediar la situación.

3. Las pocas previsiones que se hacen están referidas a un espacio muy corto de tiempo.

P. M.

DE MIGUEL, AMANDO: *Manual de estructura social de España*, Ed. Tecnos, Madrid, 1974.

Por vez primera, aparece en nuestro país un libro sistemático de estructura social de España, donde se observa la influencia del Informe FOESSA dirigido también por el autor del libro que comentamos. En él se abordan temas de población, empleo, desarrollo y educación.

El tema de educación es un agudo resumen de su evolución y situación actual, en el que se analizan los diversos niveles educativos, el problema del profesorado, las actitudes del público y las ideologías en torno a la democratización de la enseñanza.

Quizá este capítulo de Educación tenga un exceso de datos y estadísticas y, por otra parte, ciertas interpretaciones sean algo simplistas, como la previsión de escasez de maestros basada en el hecho de que se ha endurecido la carrera, sin tener en cuenta que hay otros factores más determinantes como es la remuneración, por ejemplo. Del mismo modo,

critica el profesor De Miguel los limitados objetivos del III Plan de Desarrollo en Preescolar cuando en realidad es probable que ni siquiera se alcancen estos objetivos, por escasez de recursos.

Sin embargo, en conjunto, se trata de un estudio novedoso y serio que, sin duda alguna, ayudará a clarificar algunos de los mitos en torno a la educación.

En la primera parte de este capítulo analiza las diferencias fundamentales entre la pirámide educativa (dos-treinta y cinco años) de 1970 y la existente diez años antes:

1. Mayor volumen: 18 millones, frente a 16 en 1960.

2. Distinta forma: la pirámide de 1970 se ha hecho más achatada por la base, debido a la débil mortalidad y a la mayor natalidad respecto de años anteriores.

3. Aumento de la tasa de escolaridad en los niveles de Preescolar y Enseñanza Universitaria, sobre todo.

4. Tendencia a la reducción de la discriminación contra la mujer, en lo referente a estudios.

5. Ampliación de la tasa de escolaridad en los grupos de escolaridad obligatoria.

6. Adelanto con relación a otros países de idéntico desarrollo en lo referente a la tasa de escolaridad universitaria, en perjuicio de los niveles de EGB y Preescolar.

#### *El mito de la EGB obligatoria y gratuita*

Amundo de Miguel reconoce los esfuerzos realizados a partir de la Ley de Educación, pero no cree que la universalización de la EGB, así como la matrícula gratuita para todos los españoles sea suficiente. Será preciso conseguir, no sólo escolarizar a todos los niños, sino escolarizarlos bien. Ello exige acabar con todos los puestos escolares que no responden a los imperativos de calidad, mediante el fortalecimiento de la política de construcciones.

#### *La clave del arco educativo: Universidad e investigación*

Al boom universitario se le vienen acha-  
cando, dice A. de Miguel, todos los males

de la Universidad, cuando muchos de estos males podían haberse evitado si se hubiese previsto este *boom*. Los planes que se confeccionaron en nuestro país antes de la Ley de Educación infravaloraron la demanda universitaria futura y, por el contrario, sobrevaloraron los efectivos de profesorado. Este *boom* universitario hubiere precisado de reformas de todo tipo: planes de estudio, adaptación de las carreras a las necesidades del país, potencialización del tercer ciclo, la investigación, y también aplicación al campo docente de los esquemas de organización que se aplican en cualquier burocracia.

La investigación está poco apoyada en nuestro país. La cantidad dedicada a educación es del 0,2 por 100 de PNB, que resulta a todas luces escasísima. Por otra parte, la organización de la investigación resulta ser cerrada y alejada del mundo universitario.

#### *Graduados y profesores*

Al comparar la estructura ingresos-salidas, en la Universidad española de 1950 y 1970 deduce las siguientes conclusiones:

1. Sigue dándose para 1970 un enorme desfase entre ingresos y salidas.
2. Abundancia de repeticiones y abandonos.
3. Si bien el número absoluto de licenciados aumenta algo, es debido en gran parte a la reserva de niños que ahora llega a la Universidad debido a la mayor generalidad del Bachillerato.

#### *Educación y actitudes del público*

La Ley de Educación es criticada por Amando de Miguel por el hecho de no haber sido elaborada después de consultas previas con el público interesado en la educación, estudiantes, profesores, etc. Sin embargo, la Reforma Educativa, dice, tuvo el gran efecto de haber despertado interés por parte de instituciones y personas particulares para realizar sondeos en esta materia. En todos estos sondeos se observa una gran sensibilización del público hacia el problema educativo.

Las principales conclusiones deducidas de los sondeos pueden cifrarse en los siguientes puntos:

1) *Centros*.—Pérdida de prestigio de la enseñanza privada, y sustitución en cuanto a orden de preferencia de la enseñanza religiosa por la enseñanza seglar.

2) *Becas*.—El sistema de becas resulta confuso y anacrónico. Por una parte, según encuestas realizadas entre estudiantes universitarios se deduce que un 14 por 100 de la población encuestada disfruta de beca. Este 14 por 100 resulta superior al porcentaje de alumnos universitarios procedentes del mundo obrero y de empleados modestos.

El sistema de adjudicación es criticado igualmente. No existe acuerdo sobre si debe primar el expediente académico o, por el contrario, la posición económica.

3) Las tasas escolares, por matrícula, son tremadamente bajas y no llegan a cubrir más del 10 por 100 del coste de la enseñanza.

Esto hace que las enseñanzas Primaria y Media resulten caras en relación con la Universitaria.

4) El profesorado es criticado por parte de los estudiantes, sobre todo por su falta de dedicación y pocas dotes pedagógicas. En general, no se les critica por el volumen de conocimientos poseídos.

Las cátedras no deberían ser vitalicias; habría de recurrirse a los contratos entre profesionales sobresalientes.

Por último, A. de Miguel pronostica para la Universidad española algún tipo de selección con el fin de regular las entradas de estudiantes.

#### *Ideologías sobre democratización de la enseñanza e igualdad de oportunidades*

Amando de Miguel especifica las premisas que han de cumplirse si se quiere lograr la democratización de la enseñanza. Son éstas:

1. Tendencia hacia la desaparición de las discriminaciones en el estudiantado, por origen social, capacidad, facilidad de acceso a los centros, sexo, etc.
2. Participación de los interesados—profesores, empleados, estudiantes—en las decisiones educativas, a todos los niveles de organización.

3. Que el contenido de la enseñanza se esfuerce por transmitir los valores de una sociedad más igualitaria, tanto en lo relativo a textos, como a estructura y funcionamiento de los centros.

4. Engarce del sistema educativo en el sistema social: libertad de enseñanza, etc.

5. Concesión de una prima de desigualdad a los sectores más desfavorecidos con el fin de contrarrestar la ley de hierro de la desigualdad.

P. M.

MARIANO PESET y JOSE LUIS PESET:  
*La Universidad española*, Taurus, Madrid, 1974.

Uno de los temas educativos más estudiados por la historia en nuestro país es sin duda la universidad. Junto a la Institución Libre de Enseñanza, la historia de la Universidad española es un tema al parecer inagotable por nuestros investigadores, que año tras año dan a la luz el fruto de sus trabajos (\*).

Hay, ciertamente, varios factores que facilitan el estudio de la Universidad, entre ellos el acceso a los archivos, la recopilación de las actas y acuerdos de los órganos universitarios, etc. Sobre todo a partir de la centralización, el camino del investigador se ve allanado por la intervención directa del Estado en planes y programas en la creación de plantillas del profesorado..., y en constancia de cualquier disposición en las publicaciones oficiales.

El resto de las ramas educativas no tuvo la misma suerte. En manos de la Iglesia, la enseñanza secundaria, y al amparo del abandono municipal, la enseñanza de las «primeras letras», es prácticamente imposible reconstruir una historia de este grado en los dos primeros tercios del siglo XIX. No hablamos ya de épocas anteriores. Sin embargo, la historia de la enseñanza, al menos hasta el triunfo del sufragio universal, es la historia de la enseñanza universitaria. La

(\*) Recientemente, entre otros libros sobre la Universidad española, se han publicado: Alberto Jiménez, *Historia de la Universidad española*, Madrid, 1971; Antonio Alvarez de Morales, *Génesis de la Universidad española contemporánea*, Madrid, 1972; Carlos Paris, *La Universidad española actual*, Madrid, 1974.

política educativa es una política de minorías y para minorías, y a lo sumo el afán del Estado se centra en estatalizar los grados a costa de la Iglesia.

La primera batalla fue la Universidad. La Universidad tradicional, escolástica y rutinizada, se vio sustituida por un establecimiento de nuevo corte, inédito, que operaba a impulsos del centro político. Es el Estado a partir de esta creación quien impone la política educativa, quien elige a los profesores, a los que convierte en funcionarios, quien habilita para el ejercicio de las profesiones a través de la capacitación del título que dispensa. Esto supuso que el bachillerato ligado a la Universidad tradicional se desligase del tercer grado y se constituyese en grado autónomo y preparatorio. Pero la intervención del Estado, en este terreno, no pudo vencer al sector eclesiástico, reticente y aún con las suficientes fuerzas para hacerle frente. Fuera quedaba una enseñanza primaria de la que se sabe más por las leyendas que por los datos que han llegado a nuestras manos.

El libro de Mariano y J. Luis Peset abarca los dos estilos, el de la Universidad tradicional, eclesiástica, en la época ilustrada, y la Universidad liberal, centralizada, que nace para sustituirla.

No es un libro más sobre la Universidad española. Es un estudio sosegado que abarca todos los aspectos de la vida universitaria española: desde los aspectos económicos, a los puramente académicos; de los aspectos ideológicos, a los estructurales. Pero tampoco tiene la pretensión de limitarse a lo universitario y toca otros aspectos de la enseñanza para completar el estudio.

Todos los temas merecen para Mariano y J. Luis Peset una profunda atención. Junto al proceso de centralización y todo lo que éste supone en lo administrativo y académico, el libro rebasa el plano institucional, y describe la vida académica, la desaparición del estudiante pícaro y la aparición del estudiante burgués, el nuevo contexto en que esta revolución se opera...

La abundancia de las fuentes y la seriedad de su propósito hacen de este libro un elemento indispensable para el estudio de la Universidad española en estos dos siglos.

D. Q.

Estas casi cien páginas de Rubio Llorente son un intento deliberado de aproximar a los interesados a un tema escasamente estudiado en su conjunto.

No hay historias de la educación global en España que comprendan más de medio siglo. De ahí las dificultades con las que se encuentra todo aquel que desee acercarse mínimamente al proceso educativo de nuestro país.

El estudio de Rubio no podía ser ni profundo, ni podía abarcar excesivamente el tema de la educación. Las limitaciones impuestas lo reducen, por pura economía de medios, a una historia de la política educativa de nuestros sucesivos gobiernos, que se complementan con un repertorio jurídico amplio y bien elegido. Este, a mi juicio, es el mayor mérito del trabajo.

Sin abandonar las constataciones de los propósitos de las leyes y las realizaciones prácticas, Rubio nos pone en camino de sacar unas conclusiones acerca de más de un siglo de educación en España. Conclusiones que, quizás, prefiguraron el desarrollo del trabajo, sobre todo en lo que se refiere a la reforma educativa Villar, pero que, sin duda, nos dan una clave posible de interpretación de un largo proceso. El condicionamiento de su tesis está en someterla a unos supuestos modelos de política educativa que nunca, o casi nunca, coinciden con la realidad.

En los últimos años de política educativa nacional asistimos, según el autor, a una política educativa tecnocrática. Pero esta calificación es poco aclaratoria en términos comparativos. Podemos preguntarnos si hoy día hay alguna política educativa nacional que no sea tecnocrática. Esto es decir evidentemente poco. Que la sociedad se tecnocratice y, por ende e inevitablemente, la Administración, es una redundancia ya tópica de los teóricos de las «sociedad industrial» y «posindustrial», pero operativamente inservible para calificar un modelo de política. Detrás de cada política hay una ideología que da el tono de los intereses a los que sir-

ve, independientemente de que para el cumplimiento de unos fines se eche mano de la eficiencia tecnocrática.

D. Q.

*A Fresh Look at higher education European implications of the Carnegie Commission reports*, Jack Embling Elsevier, 1974. 263 pp.

Las universidades europeas pasan por un proceso de cambio, a menudo confuso y contradictorio, aparentemente sin ningún objetivo consistente y en algunos casos emergen dentro y fuera de las instituciones educativas fuertes fuerzas conflictivas.

En esta situación, ¿qué beneficios pueden obtenerse de los trabajos realizados por la Comisión Carnegie sobre educación superior en los Estados Unidos? Esta es la pregunta que se plantea J. Embling y a la que trata de dar respuesta en este libro.

La Comisión Carnegie fue creada en 1967 por la Carnegie Corporation de Nueva York con la finalidad de revisar el sistema de educación superior norteamericano. La Comisión recibió desde su creación una suma anual de un millón de dólares, extendiendo su campo de trabajo a un amplio muestrario de universidades y centros superiores. Cien mil estudiantes y 60.000 profesores pertenecientes a más de 300 centros fueron interrogados. La Comisión publicó 22 informes sobre diversos aspectos de la educación possecundaria en los Estados Unidos, así como más de 60 estudios confiados a los mejores expertos americanos o extranjeros. En Europa las únicas empresas comparables, en cierto sentido, fueron la Comisión Robbins en Gran Bretaña y la Comisión U 68 en Suecia.

Señala Embling que, si bien la principal consideración de la Comisión Carnegie fueron las necesidades e intereses de la educación superior norteamericana, la prudencia aconseja tener en cuenta la gran corriente de información que se deriva de los informes de la Comisión, y el examen de los beneficios que podrían derivarse para los países europeos.

En efecto, los principales temas tratados por la Comisión Carnegie se refieren a problemas que de alguna forma

(\*) Publicado en *La España de los años 70*, Madrid, 1974, pp. 413 a 508.

son comunes a la mayoría de los países occidentales. Existen tres características —escribe J. Embling— del sistema norteamericano que no tienen paralelo en Europa: la gran diversidad de colegios y universidades; la existencia de un sector privado muy importante en la educación superior; el problema de las minorías, incluyendo la existencia de un pequeño número de colegios para «negros». Aunque algunos países europeos tienen minorías sociales y religiosas no puede decirse que la situación sea análoga ni de la misma gravedad a la de las minorías en los Estados Unidos. Otra diferencia reside en el hecho de que son los Estados y no el Gobierno central los responsables de la enseñanza superior (igual que ocurre en Alemania Federal). También existe una diferencia en lo relativo al acceso universal a la enseñanza superior. Mientras que las demás naciones evolucionan de un sistema de élite hacia un sistema de masas, en los Estados Unidos se debate ya la adaptación al acceso universal.

En comparación con el reputado dinamismo de los Estados Unidos, Europa parece más estancada y conservadora. Esta imagen no siempre responde a la realidad, al menos en el sector de la educación superior. A veces es difícil percibir los cambios y para quienes son partidarios de las innovaciones educativas, el progreso se efectúa muy lentamente. Sin embargo, sólo cuando se examina retrospectivamente un período de años puede apreciarse los cambios que se han producido y los progresos realizados. Esto es precisamente lo que acontece en los países europeos.

Por otro lado, al abordar la problemática de los niveles de enseñanza superior europeos, conviene no olvidar que en muchos aspectos no es posible generalizar, puesto que los sistemas de gobierno y de administración, los aspectos educativos y las tradiciones presentan una notable diversidad. Con todo, no son pocos los elementos comunes, existiendo una tendencia general a examinar en común en el seno de las organizaciones internacionales, los problemas educativos a los que se enfrentan las autoridades educativas nacionales.

La obra de Embling intenta presentar aquellos elementos de los informes de

la Comisión Carnegie que pueden tener un interés directo sobre la problemática de la educación superior europea.

El conjunto de las recomendaciones de la Comisión Carnegie abarca una multiplicidad de temas, pero los tres principios-clave que parecen resumir las conclusiones de la Comisión son: Justicia: igualdad de oportunidades para todos; calidad: mantenimiento de un elevado nivel de calidad académica a pesar del incremento de estudiantes; diversidad: fomentar la diversidad de instituciones, profesores, etc., procurando adaptarse a la heterogeneidad de intereses y aptitudes de los estudiantes.

Ninguno de estos principios será rechazado por las autoridades educativas europeas, si bien la interpretación y prioridad que se les otorgue serán muy diferentes. La igualdad de oportunidades, por ejemplo, es un ideal de todos los sistemas educativos, pero en los países europeos, donde hasta hace poco tiempo el acceso a los estudios superiores estaba asegurado a quienes ostentasen un diploma de enseñanza secundaria, expresa algo diferente del significado que le concede la Comisión. En un país como Gran Bretaña, de elevado índice de selectividad, las desigualdades son más apreciables al finalizar la enseñanza primaria. Es en este nivel, y no primeramente en el acceso a la Universidad, donde se necesita una actuación positiva.

Parece necesario —como sugiere la Comisión Carnegie— no sólo el mantenimiento de la actual diversificación, sino también la creación de una nueva diversidad —como en los Estados Unidos, donde existen numerosas instituciones (*community colleges*, colegios superiores de artes, universidades estatales, universidades privadas)— y un alto índice de movilidad entre ellas.

La reciente introducción en Europa del primer ciclo de estudios superiores y la posibilidad de acceder a otras instituciones educativas de nivel superior distintas a las tradicionales (como los Institutos Universitarios de Tecnología en Francia, las Politécnicas en Gran Bretaña, el Fachhochschulen en la República Federal de Alemania, los Colegios de Distrito en Noruega) son signo evidente del creciente interés por la diversificación de instituciones. Estas innovaciones

concuerdan con el espíritu de la Comisión Carnegie.

En los informes de la Comisión Carnegie no puede encontrarse una respuesta a los problemas de los países europeos en el terreno de la educación superior. Existen sectores de problemas a los que la Comisión concede poca importancia —la reforma de los planes de estudio, la formación del profesorado, el papel de la investigación en la misión de las universidades.

Numerosas recomendaciones y discusiones de la Comisión, a pesar de las diferentes circunstancias, son interesantes y estimulantes: las implicaciones para la educación de los problemas del medio ambiente; la necesidad de establecer estatutos de derechos y deberes de los profesores y estudiantes; el campo de la tecnología educativa, etc.

En definitiva, la principal aportación de la Comisión es el servir como modelo de un esfuerzo serio, «inspirado por los ideales de la tolerancia y de la dignidad humana que ganará respeto y admiración aunque no se esté totalmente de acuerdo con sus opiniones». Cada país debe descubrir sus propias dificultades y darle soluciones de acuerdo con sus propias peculiaridades, pero siempre podrá aprovecharse de los análisis de la Comisión sobre el tema de la enseñanza superior y de los principios filosóficos que subyacen en sus recomendaciones. Esta es la tarea a la que están consagrados casi todos los países occidentales.

G. J.

JESUS LOPEZ MEDEL: *Reforma educativa 1974. La educación como empresa social*. Editorial Fragua, Madrid, 1974.

Al cumplirse cuatro años de la reforma educativa en España, Jesús López Medel nos ofrece una nueva reflexión sobre la misma, que complementa la que hiciera dos años atrás con el título de *Meditación sobre la reforma educativa*. En aquella oportunidad, el autor se dedicó particularmente a hacer un juicio crítico del proceso de la Ley General de Educación. En este nuevo libro su interés se centra sobre otro problema, que se expresa en el subtítulo de la obra: «La educación como empresa social».

En efecto, el eje de estas nuevas meditaciones lo constituye el hecho de que la educación es una tarea común en la cual todos los miembros de la sociedad están comprometidos y en la cual todos tienen el derecho y el deber de participar.

La obra está estructurada en tres partes, precedidas de un «Estudio preliminar». En cada una de ellas los temas son analizados en diferentes capítulos, seguidos de otros tantos «anexos», con los que el autor intenta ilustrar documentalmente las tesis sustentadas.

Al «Estudio preliminar», que reitera los juicios vertidos en la primera «Meditación», sigue la parte sustancial y medular de la obra, «La educación como empresa social». El autor se propone hacer de ella «un esbozo para una filosofía de la participación social que debe ser contemplada y verificada como empresa social».

Hay problemas enfocados desde un punto de vista estrictamente ontológico: el hombre, la familia y la sociedad, y sus recíprocas implicencias con el hecho educativo y la tarea pedagógica. Junto a estas reflexiones de carácter especulativo, fundadas en una línea marcadamente espiritualista-cristiana, se encuentran conclusiones de carácter práctico, basadas en la teoría política que inspira el sistema educativo español. Con este criterio son analizadas las cuestiones relativas a la reforma universitaria, las nuevas profesiones, los aspectos económicos de la enseñanza, etc. Entre los «anexos» resulta particularmente interesante el que sigue al último capítulo, en el cual se presentan datos estadísticos referentes a alumnos, profesores y centros educativos.

La segunda parte, titulada «Reestructuración de la enseñanza no estatal», está destinada, como su nombre lo señala, al tratamiento de los problemas que conciernen a la llamada vulgarmente «enseñanza privada». López Medel insiste aquí en la falsedad del dilema que opone la enseñanza estatal a la no estatal, y que ha sido origen de largas polémicas, durante muchos años, dentro y fuera de España. El principio que sirve de fundamento a su tesis es el de que la educación es un servicio público y, como tal, «públicos» deben ser todos los centros educativos, ya sean promovidos por el Es-

tado o por la iniciativa privada. La relación entre los dos tipos de instituciones ha de ser, por lo tanto; no de oposición o competencia, sino de mutua colaboración. Al Estado corresponde garantizar las condiciones para que estos caracteres de «servicio» y «colaboración» se den de hecho en un régimen de auténtica libertad, que permita a los educandos o a sus padres elegir, sin trabas, el tipo de educación que deseen para sí o para sus hijos. En los «anexos» figuran documentos que muestran los recientes esfuerzos del Estado español para lograr tales objetivos, especialmente los que se refieren a los aspectos socioeconómicos del problema.

La última parte —«Hacia Europa con Hispanoamérica»— vuelve a considerar ideas de la «Meditación» de 1973. En ella se enfocan los aspectos supranacionales de la reforma educativa española, pues, aunque destinada en principio para España, esta reforma puede tener consecuencias muy importantes referentes a la integración de España en Europa y en los pueblos por ella descubiertos.

Se cierra el libro con una serie de notas sobre temas culturales y educativos—destinadas en principio a un espacio radial— y que, aunque alejadas un tanto de la temática central de la obra, sirven para confirmar el pensamiento del autor sobre algunas cuestiones concretas del quehacer pedagógico español.

Esta nueva interpretación actualizada y documentada de la reforma educativa, interesará, sin duda, a todos aquellos que, de un modo u otro, se encuentran comprometidos en ella.

Una sola observación: es de lamentar que en la revisión de pruebas de imprenta se hayan deslizados tantos errores.

C. V.

AMPARO MARTINEZ SANCHEZ: *Formación de actitudes y educación personalizada*, Edit. Narcea, S. A. de Ediciones, Madrid, 1974, 214 pp.

La Editorial Narcea ha incluido recientemente en su colección «Educación hoy» una obra de la destacada pedagoga española Amparo Martínez, destinada a estudiar la influencia de la educación persona-

lizada en la formación de actitudes positivas.

No se trata de un trabajo puramente especulativo, sino que es fruto de una experiencia concreta llevada a cabo en el Centro de Orientación de Universidades Laborales de Cheste (Valencia), complejo educativo fundado en los principios de la educación personalizada, en el que se forman alumnos procedentes de toda la geografía española.

El objeto de la investigación se centra en la siguiente pregunta: ¿Influye la educación personalizada en la formación de actitudes positivas en el alumno, ante el estudio y ante el profesor?

Esta cuestión lleva a la autora a definir y precisar, ante todo, el concepto de educación personalizada y las exigencias metodológicas que implica. A este tema está dedicada la primera parte de la obra, donde se estudian los fundamentos doctrinales de este movimiento renovador a la luz del *Código de la educación personalizada*, de Víctor García Hoz, que es analizado, comentado e interpretado por la doctora Martínez Sánchez.

El resto del trabajo expone el método y el proceso que se ha seguido en la investigación. La experiencia se lleva a cabo con dos grupos de alumnos del cuarto curso del bachillerato elemental, con características comunes en el orden social y cultural. Uno de ellos —grupo control— funciona de acuerdo a una organización pedagógica tradicional; el otro —grupo experimental— sigue los principios y métodos de la educación personalizada. La autora define a este nuevo tipo de educación como «la concepción pedagógica que se apoya en la idea de persona como una realidad esencial distinta de lo que es puro objeto, poseedora de una peculiar dignidad que hace de la persona sujeto de derechos y sujeto de deberes» (p. 12). La educación personalizada se plantea muchas cuestiones a las que intenta responder. Amparo Martínez considera como la más interesante de ellas la que se refiere a la formación de actitudes, no sólo por la importancia que tiene en la educación, sino por el gran influjo que ejerce en todos los sectores de la vida individual y social.

La investigación se inicia con una «exploración inicial», que consiste en una recolección general de datos con el fin de

conocer la situación global de los alumnos y poder aplicar un criterio de selección para la formación de los grupos. De esta manera se podrán planificar las actividades educativas con una base personalizada. El estudio analítico de los resultados obtenidos en esta exploración demuestra que se trata de grupos con características muy semejantes, tanto en el nivel biológico como en el plano psicosocial y en el comportamiento escolar.

A continuación se describe la organización del currículum en los dos grupos, experimental y control. En el primero, toda la planificación se basa en los principios de la educación personalizada, que tiene en cuenta, fundamentalmente: la singularidad personal, la formación de la libertad como camino hacia la autonomía, y la condición esencialmente comunicativa del hombre, abierto al mundo y a la trascendencia.

De acuerdo a estos principios básicos, las tareas educativas se organizan de tal modo que los alumnos sean formados progresivamente en la participación y en el compromiso personal. Los contenidos de enseñanza superan la división tradicional, reemplazada por unidades didácticas, especie de centros de interés alrededor de los cuales gira una serie de conocimientos y actividades relacionados entre sí.

En el grupo control, en cambio, se ha procurado que todos los aspectos organizativos sigan un esquema típicamente tradicional en cuanto a planificación educativa: mínima participación de los alumnos, predominio de los aspectos informativos sobre los formativos, programación de acuerdo a las asignaturas clásicas, estudiadas por los libros de texto, etc.

Seguidamente, se hace un análisis de las técnicas utilizadas en la investigación que son fundamentalmente dos: a) cuestionario sobre el estudio y el profesor, cuyo fin es recoger información sobre opiniones y juicios de valor acerca de la actividad escolar y ante la figura del profesor; b) escalas para la medida de las actitudes ante el estudio y el profesor.

Estos dos instrumentos de trabajo fueron elaborados especialmente para esta investigación; por este motivo, la autora hace un estudio pormenorizado del proceso seguido en la elaboración y una des-

cripción de los modelos utilizados y de los pasos seguidos hasta llegar a la redacción definitiva.

Estas técnicas se aplican a los dos grupos a lo largo de todo el curso escolar. El análisis de los resultados obtenidos ocupa la tercera parte de la obra. En las «Conclusiones», la doctora Martínez Sánchez hace un resumen de los mismos destacando que el grupo experimental demuestra ante el estudio un mayor grado de autonomía, un mayor sentido de solidaridad y una mayor capacidad para reflexionar y tener pensamiento propio. En la valoración del profesor, el grupo experimental suele tener una mayor capacidad para apreciar sus aspectos positivos, especialmente los que se refieren a la preparación de las clases y a la función orientadora del maestro.

En este momento en que la escuela española trabaja por la renovación de sus estructuras y sistemas resulta oportunísima la publicación de estas experiencias. Ellas demuestran, en el terreno de los hechos, que los principios de la educación personalizada no sólo son reflexiones interesantes, sino fuente de realizaciones altamente positivas.

El libro —prologado por Víctor García Hoz— resultará sumamente útil para quienes se preocupan u ocupan en la noble tarea de la formación de la juventud. En él encontrarán interesantes orientaciones, a la vez que estímulos para nuevos trabajos y búsquedas.

C. V.

## NOTICIAS DE LIBROS

GOMEZ MOLLEDA: *La escuela, problema social*. Ed. Narcea, Madrid, 1974.

Dentro del amplio movimiento de la Escuela Nueva podría situarse la obra de Poveda iniciada a comienzos del presente siglo. El esfuerzo de Poveda está muy próximo al de Manjón, porque ambos corresponden a la toma de conciencia individual de la Iglesia católica más próxima a las clases desposeídas, y ambos situaron su punto de partida en la Andalucía agrícola de finales del XIX y comienzos del XX, donde el problema social del proletariado del campo comenzaba ya a inquietar a las clases pudientes.

Este movimiento educativo de la Iglesia «pobre» es común en estos momentos a todos los países. Bien es cierto que mientras don Bosco, en Italia, comenzó su obra redentora junto al proletariado industrial joven, la labor de Manjón y Poveda comienza con los gitanos de Granada o con los braceros andaluces. El escaso proletariado industrial español o bien continuaba marginado de las «primeras letras» o aprovechaba las escuelas anarquistas de Ferrer en Cataluña mientras fueron autorizadas.

La obra de Poveda es más moderna que la de Manjón. Poveda tuvo preocupaciones pedagógicas más profundas y, al mismo tiempo, intentó dar un tono útil a su enseñanza, aproximándola en lo posible al aprendizaje de oficios. La preocupación de este sector de la Iglesia se concreta en el esfuerzo de recuperar a una gran parte del «rebaño», sin duda el más desposeído, que se acercaba cada vez más a las ideas socialista y anarquista.

El libro de Gómez Molleda es un simple homenaje al centenario de Poveda, una noticia de su obra, una selección explicada de alguno de sus textos con facsímiles e ilustraciones, y muy poco más. Cien páginas escasas de aproximación a la obra de uno de los pocos hombres de acción con que ha contado la pedagogía española.

D. Q.

PAULHANS PETERS: *Escuelas y centros escolares*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1974.

Dentro de la serie «Temas de la Arquitectura actual», la Editorial Gustavo Gili, S. A., dedica un volumen a las construcciones escolares.

Dicho volumen contiene una descripción acompañada de fotos y planos arquitectónicos, de alrededor de cuarenta centros escolares situados en diferentes países. Dichos centros tienen la característica común, según se afirma en la «Introducción», de ser edificaciones de transición, es decir, que con un mínimo de reconstrucciones y reestructuraciones podrán irse adaptando a las distintas etapas de la reforma de la enseñanza.

El libro va dirigido no sólo a arquitectos y constructores, sino a todos aquellos que se interesen por una planificación realista de la enseñanza.

Partiendo del hecho de que la utilización de los centros por día alcanza, a no mucho más de cuatro-cinco horas, se sugieren fórmulas de uso, referentes a la llamada «segunda formación» del alumno en su tiempo no lectivo, así como a la posible utilización de las instalaciones escolares para otros grupos de la comunidad.

Así como se ha llegado a concretar bastante bien cómo debe ser la enseñanza en el futuro, se ha dedicado menor atención a cómo deben ser los edificios idóneos que permitan llevar a cabo dichos planes. Además es innegable que el ambiente de una escuela contribuye a la formación del niño, y por ello los arquitectos deben compenetrarse con las innovaciones pedagógicas.

Se recoge asimismo, en el volumen al que nos referimos, un breve estudio teórico sobre la escuela como ambiente de trabajo, en el que se esbozan una serie de recomendaciones referentes a la individualización de la enseñanza, la participación de los alumnos, la relación entre trabajo y tiempo de ocio, así como el reflejo que tales principios deben producir en la ordenación de los espacios arquitectónicos y ambientales.

G. G. O.

*Estudios sobre la burocracia española*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974. I vol., 285 pp.

Este volumen que edita el Instituto de Estudios Políticos recoge las ponencias y comunicaciones de la I Semana de Estudios sobre la Burocracia Española, celebrada en Madrid bajo los auspicios de la Asociación Española de Administración Pública.

El libro se abre con un artículo de Alberto Gutiérrez Reñón, que sirve de introducción y centra el contenido de la Semana en la línea de las actividades de investigación y difusión sobre la realidad burocrática española. En él se señala que, aun sin abordar de forma sistemática toda la problemática de la burocracia, las ponencias y comunicaciones someten a

estudio algunos temas relevantes de desigualdad, generalidad, y que, si bien no son quizás los de máxima prioridad en el estudio de la burocracia española, sí son lo suficientemente significativos para mostrar la importancia de su estudio.

Las ponencias fueron presentadas por J. Fuayo, «La burocratización de la sociedad»; L. E. de la Villa, «La seguridad social de los funcionarios públicos civiles del Estado»; A. Nieto, «Afirmación, apoyo, decadencia y crisis de los cuerpos de funcionarios»; J. L. López Henares, «Visión crítica de la reforma de la función pública», y R. Díez Hochleitner, «Relaciones entre el sistema educativo y la administración pública».

En el examen de estos temas y a pesar de su aparente heterogeneidad, como señala Gutiérrez Reñón, aparece una idea central común: la conciencia del anacronismo de muchas ideas tradicionales sobre las que se asienta la actual configuración de la burocracia española y la necesidad cada vez más apremiante de un cambio de mentalidad que posibilite el cambio estructural cada vez más requerido por las exigencias sociales.

De entre las ponencias recogidas destacaremos la de Alejandro Nieto, que realiza un certero análisis de la evolución del sistema de cuerpos que ha caracterizado la estructura de la burocracia española. Para él, el auge de este sistema ha estado motivado por la necesidad sentida por los funcionarios de procurarse una protección corporativa de sus intereses individuales que paliará la falta de una opción sindical y por la potenciación de la operatividad del cuerpo en el vacío provocado por la inhibición política impuesta a la Administración. La transformación cuantitativa y cualitativa que experimenta la Administración en el momento actual y la evolución política de los últimos tiempos tienden a modificar los condicionantes anteriores y explican la situación de crisis y las expectativas de cambio del sistema.

Por lo que respecta a las comunicaciones, mencionaremos, con el reparo quizás de su brevedad, la de M. de Puelles, «Formación y perfeccionamiento de administradores civiles», en la que sitúa este tema en la nueva óptica de la «eficiencia administrativa».

P. de B

VALCARCEL ARCE, JENNY: *Orientación profesional y promoción humana*, Argentina, Narcea, S. A. de Ediciones, 1973, 430 pp.

Dentro de la investigación pedagógica peruana, y más concretamente en el campo de la Orientación, destacan los trabajos de la doctora Jenny Valcárcel. Toda su obra es fruto de reflexión, estudio y una gran experiencia profesional, por tanto, sus aportaciones, tanto teóricas como prácticas pueden prestar una valiosa ayuda al educador que se dedica a una tarea tan importante y difícil como es la orientación personal y profesional.

Hay que tener en cuenta, que la investigación que refleja la presente obra ha sido llevada a cabo en Perú y que los datos en que se apoya no coinciden con los datos de nuestro país, pero, sin duda alguna, prescindiendo de ellos, este trabajo ayudará en el campo general de la orientación en cualquier país. Desde luego la doctora Valcárcel conoció nuestro país y estudió nuestra reforma educativa en los primeros momentos, así pues, la obra tiene interés para nosotros en nuestra realidad concreta.

La motivación de este trabajo hay que buscarla en la actitud humana; con uno u otro nombre, bajo uno u otro aspecto, parece ser que va surgiendo un común denominador de búsqueda de sí, de necesidad de encuentro humano, de exigencia de orientación, en palabras de la autora:

«Después de una era técnica, interplanetaria o electrónica, va surgiendo un fuerte testimonio, un transfondo de inquietud que consolide al hombre en su dimensión terrena y trascendente de bienestar y plenitud, en su círculo integral de persona y grupo, individuo y sociedad: afirmación personal y ayuda solidaria.»

El ángulo específico elegido como «muestra» de interpretación y experimentación ha sido el momento de paso del periodo escolar hacia estudios superiores bajo el aspecto de una Orientación Profesional, en el sentido de elección de estudios: técnicos, humanísticos, etc.; pero proyectándose esta base de diagnóstico hacia otros sectores escolarizados y no escolarizados de no menor urgencia, como

son la Educación Inicial, Laboral, el sector de padres de familia, la Educación Permanente. Con recursos de la comunidad y en coordinación con las otras esferas de orientación y áreas de la acción educativa en general, se ha abierto un campo muy amplio e importante para la orientación profesional.

Los tres grandes enfoques que ya se vislumbran en el título de la obra son: 1) Orientación profesional, 2) en búsqueda de una promoción humana, 3) con una especial calidad y postura metodológica.

La orientación la circunscribe la autora a la fase profesional por la importancia de este problema al que siempre se han dado soluciones parciales y desacertadas, sin medir su trascendencia, no sólo dentro de la crisis educativa peruana, sino también ante la problemática total de la condición humana que se agudiza en todo campo social.

Se busca una promoción humana, porque en nuestro momento histórico el hombre es el centro de referencia. Una simple ubicación en el campo profesional sería pobre; un encuentro consigo mismo no sería suficiente; una mejora del nivel socioeconómico sería meta limitada. Pretende la autora una superación del yo y una búsqueda de misión sociohumana, siempre a través de ese mismo ejercicio profesional.

La postura metodológica responde a la exposición, cita y desarrollo de los puntos de vista de experiencia real y bosquejo teórico de las investigaciones de la doctora Valcárcel: suele faltar y mucho la labor orientadora en los centros docentes y donde existe, está caracterizada por el desacuerdo. Intenta en esta tercera parte de su obra, responder a las preguntas del educando cuando necesita una orientación.

Para la autora «la razón de ser de este trabajo, es la de dar una respuesta de emergencia, a un llamado de emergencia que hace mucho tiempo venimos escuchando».

Es innegable, pues, el valor de la presente investigación en este campo en que tan necesitados estamos de experiencias actuales y de pautas concretas de trabajo.

C. C.

SNITZER, HERB: *Une pédagogie de liberté. Les enfants de Lewis-Wadham*, París, Editions Fleurus, 1972, 197 pp.

Herb Snitzer es el fundador de Lewis-Wadham, al norte del estado de Nueva York; este centro se inspira en el principio adoptado por A. S. Meill en Summerhill; la libertad no se enseña: se vive. Este es el postulado que condiciona todas las actuaciones del centro.

El propósito de Snitzer es el de mostrar lo que ocurre cuando los niños y los adultos prueban a vivir juntos con la mayor sinceridad posible. El libro se presenta como un diario, expone los trabajos y problemas de cada día, pero Herb Snitzer no sabe responder a todas las preguntas que surgen sobre la vida en una escuela fundamentada en la libertad, ni incluso dar una visión de conjunto de Lewis-Wadham.

La obra es un diario, su valor está en la exposición de experiencias aisladas que pueden servir como información a educadores para poder cotejarlas con otros ensayos sobre la resolución de los grandes problemas que siempre surgen en la educación basada en la libertad.

La pedagogía en Lewis-Wadham, al igual que el experimento de Meill en Summerhill, es la pedagogía de la libertad. Snitzer estuvo en el otoño de 1962 visitando Summerhill; al volver a Estados Unidos creó su propia escuela en Lewis-Wadham. El reconoce que se inspiró en Summerhill, pero no es un imitador servil, esto significaría que no tiene ojos más que para el pasado, y no es así. Une a las experiencias conocidas, iniciativas propias. El culto a la personalidad y una autoridad comprensiva son las bases fundamentales para una pedagogía de la libertad. Ante la descripción de una Escuela basada en estos principios parece que nos encontramos ante un paraíso, pero la acumulación de problemas es tal en este tipo de centros que están muy lejos de ser un paraíso.

La descripción que en este sentido da el libro es muy honesta. No busca presentar milagros. Snitzer habla con franqueza de sus fracasos. El aprendizaje de la libertad es un camino largo, más que el de la violencia. El mensaje de esta obra es: dejad a los niños ser ellos mis-

mos, y en pocas generaciones llegaremos al bienestar y la felicidad.

En la escuela de Lewis-Wadham se abordan temas diversos: racismo, sexualidad, todo lo que puede tener relación con la vida del niño, pero no se hace ninguna propaganda política, ni religiosa, esto sería la negación de la libertad. Lewis-Wadham es sinónimo de individuos libres en una sociedad libre, antítesis de individuos alienados en una sociedad alienada.

Las escuelas del tipo de la que nos ocupa tienen por misión oponerse al condicionamiento de las gentes que corrompen el mundo con el ejercicio de su autoritarismo. Esta pedagogía constituye una vanguardia que considera que la educación está fundamentada sobre la vida y no sobre un sistema de examen instituido por la gente y del cual ningún niño puede escapar si quiere aspirar a un puesto o a una profesión digna. Este libro presenta un nuevo horizonte dentro de la pedagogía.

C. C.

## LA EDUCACION EN LAS REVISTAS

### Historia de la educación

ALFONSO CAPITAL DIAZ: «Dos versiones de la presencia francesa en la realidad educativa española de principios del siglo XIX», *Revista Española de Pedagogía* núm. 128, octubre-diciembre 1974.

Estudio sobre la influencia de la ideología educativa francesa del período 1789-1799 en el desarrollo de la educación en España durante la primera mitad del siglo XIX.

Se analizan con especial detalle el «Informe sobre Instrucción Pública» que Quintana, portavoz de la Comisión nombrada por las Cortes de Cádiz, presentó a los diputados; el «Informe», que originó el «Proyecto de Decreto sobre el Arreglo General de la Enseñanza Pública» de 7 de marzo de 1814 y el «Reglamento de Instrucción Pública» de 29 de junio de 1821.

A un nivel ya propiamente didáctico, se examina igualmente dicha influencia en el nacimiento, evolución y madurez del

«catecismo político» en España, como un inicio singular de formación cívica en la instrucción pública.

BUENAVENTURA DELGADO: «Polémica en torno a Ferrer Guardia: La Escuela Moderna», *Revista Perspectivas pedagógicas* núm. 34, 1975.

La Escuela Moderna, institución docente barcelonesa, fue fundada por Ferrer Guardia en 1901 y extinguida en 1908. Inspirada en el «Orfelinato Prevost» francés, organizado y dirigido por P. Robín, supuso un intento de introducción de los principios del movimiento de la Escuela Nueva que surgió pujante a caballo de los siglos XIX y XX.

Los objetivos programáticos de la Escuela Moderna fueron: hacer de los alumnos de uno y otro sexo personas instruidas, veraces, justas y libres de todo prejuicio; sustituir cualquier dogmatismo por el estudio razonado de las Ciencias Naturales; excitar, desarrollar y dirigir las aptitudes de cada alumno de modo que llegue a ser miembro útil de la sociedad y sea capaz de mejorarlía; enseñar los verdaderos deberes sociales de acuerdo con la máxima: «No hay deberes sin derechos, ni derechos sin deberes»; educar sin distinción de sexos ni de clases sociales, desde los cinco años.

La Escuela, que pudo haber sido un centro piloto realmente moderno, no lo fue, según el autor, por la nula capacidad de su fundador.

FERRAN ZURRIAGA: «Herminio Almendros: un maestro». *Revista Triunfo* número 637, diciembre 1974.

Con motivo de su fallecimiento en La Habana, F. Zurriaga analiza brevemente la vida y obra de este maestro, alumno de la Escuela Superior de Magisterio de Madrid y heredero del espíritu de la Institución Libre de Enseñanzas desde su incorporación a las escuelas de la Fundación «Sierra Pambley». Hondamente preocupado por la situación de la educación popular, desarrolló gran actividad como inspector escolar de Lérida, Huesca y Barcelona. Fue uno de los fundadores de la Cooperativa Española de la Imprenta en

la Escuela y promotor de la introducción en España del método Freinet.

Figura interesante sobre todo para los estudiosos de la evolución de los movimientos pedagógicos innovadores y de las vicisitudes de la historia pedagógica española.

## Metodología

HARTMUT VOGT: «Las reformas de la educación soviética: la eficiencia en los procesos de enseñanza y aprendizaje». Revista *La educación hoy*, vol 2, número 8, septiembre 1974.

Uno de los problemas educativos más importantes en la actualidad es la necesidad de incrementar la eficiencia del proceso educativo, en especial de los procesos de enseñar y aprender. Las autoridades soviéticas, conscientes de los defectos de los métodos actuales, consideran que podrían corregirse ampliamente intensificando la investigación científica sobre los métodos educativos, especialmente en áreas donde pudieran aplicarse el uso de la enseñanza programada y las máquinas de enseñar, el análisis de sistemas y las técnicas de *feedback*.

Estos métodos de instrucción, nacidos en los Estados Unidos y que encontraron fuerte oposición inicialmente en la Unión Soviética, han sido posteriormente reconsiderados y adoptados hasta tal punto que hoy día es éste el segundo país en el desarrollo de tales métodos.

«El juego, el juguete y el niño», número monográfico, revista *Didascalia* número 47, diciembre 1974.

«Jugar es una actividad natural en el niño. Jugar es también una necesidad vital... No es posible hacerse una idea clara del juego sin tener en cuenta el niño, el entorno social, los otros niños, el adulto y los medios de que se valen quienes juegan.»

El último número de *Didascalia* del año 1974 dedica su contenido a este sugerente tema. En sus páginas, una selección de psicólogos, pediatras, especialistas en filosofía, enseñanza preescolar, expresión dinámica y realización de progra-

mas con imagen nos explican el comportamiento de los niños ante el juego y los elementos que les sirven para este fin.

## Contenido de la educación

MALCOLM A. LEVIN y ROGER I. SIMON: «From Ideal to Real. Understanding the Development of New Educational Settings», *Interchange*, vol 5, núm. 3, 1974.

En este artículo se intenta un examen del desarrollo de los nuevos montajes educativos. Se postula la necesidad de dos condiciones para la creación de un programa educativo coherente y autorrenovable: el desarrollo de una comunidad, especialmente en sentido lingüístico y un continuado diálogo práctico, que defina y redifina, a lo largo del tiempo, el montaje educativo, a la luz de la experiencia y de la acción colectiva.

Puede afirmarse que una colección de actividades educativas constituye un programa sólo cuando las acciones se fundamentan en un núcleo de creencias comúnmente sentidas y de valores también comunes.

## Orientación

M. REUCHLIN: «Les nouvelles procédures d'orientation dans l'enseignement du second degré: le rôle du conseiller d'orientation dans l'observation», *L'orientation scolaire et professionnelle* núm. 3, 1974.

El Ministerio de Educación Nacional francés publicó en 1973 una serie de disposiciones relativas a los procedimientos de orientación de los alumnos del primer ciclo de la enseñanza secundaria. A la luz de estos textos, el consejero de orientación tiene un papel importante que desempeñar en materia de información. Pero tampoco es el único que practicará la observación, que compete a todos los miembros del equipo educativo.

En el seno de este equipo, la originalidad de las aportaciones del consejero se derivan en particular de su formación. Los profesores no siempre reciben, durante su formación, una iniciación a la

psicología moderna. Esta es una laguna que debe resolverse. En cambio, el consejero de orientación recibe una sólida formación en este campo. Por lo demás, se le ha formado en la metodología y tecnología de la observación, tal y como se practica en la hora actual en el conjunto de las ciencias humanas.

El deseo de individualizar, de personalizar los procedimientos de orientación aparece en los textos. El consejero de orientación tiene una competencia particular para «ayudar individualmente a los padres y a los alumnos a tomar conciencia de sus deseos, a apreciar en qué medida son realizables, a medir las consecuencias más o menos lejanas de las elecciones». El éxito de este esfuerzo de individualización es una condición esencial para todo este procedimiento de orientación. Esta individualización supone un conocimiento del interlocutor al que contribuye originalmente el consejero por la utilización que puede hacer, de tests y por la adopción de una actitud clínica.

La originalidad de la aportación del consejero reside sobre todo en su situación dentro de las instituciones educativas. Lo que le caracteriza a los ojos de los alumnos y de las familias es el hecho de que es un educador y no un profesor. La relación consejero-alumno es distinta de la de profesor-alumno. El hecho de que el consejero no asume institucionalmente los mismos papeles le permite desempeñar otros.

En definitiva, el consejero de orientación, al participar en las acciones de formación, puede aportar al equipo educativo su competencia de psicólogo, y su competencia metodológica general, tanto en lo que respecta a la observación directa de los alumnos como en lo relativo a la observación de los procedimientos de evaluación y la observación de las exigencias de los centros y de los tipos de enseñanza. El consejero puede contribuir a mejorar la coherencia de las observaciones practicadas por los profesores. La orientación de un alumno en buena medida está determinada por comparaciones practicadas entre estas observaciones (o evaluaciones) pedagógicas. Estas comparaciones no tienen sentido más que si las observaciones de las que se trata se expresan bajo formas coherentes.

La intuición pedagógica es irreemplazable en el transcurso de la relación interpersonal que se establece en un momento dado entre un cierto maestro y un cierto alumno. La observación respecto de la orientación debe satisfacer otras exigencias, porque tiene otras funciones. La observación no puede considerarse como el asunto personal de un profesor, puesto que se orienta al alumno a partir de la comparación de las observaciones hechas por profesores diferentes. No puede fundarse sobre una relación interpersonal fugaz ni momentánea, puesto que debe ser continua, integrar la carrera anterior del alumno y comprometer su futuro.

El equipo pedagógico encargado de la observación debe sobrepasar la formalización del administrador y la intuición del profesor. El consejero de orientación, en su marco, está bien preparado para ayudarle a conseguirlo.

## Educación preescolar

J. LEVINE: «Comment sauver L'école maternelle», *L'éducation* núm. 222, 24 de octubre de 1974.

Comienza a admitirse que la plaga del sistema educativo francés es el elitismo. Por su estructura, contenido de la enseñanza, su finalidad, la escuela está hecha para la selección y el éxito de la fracción de estudiantes que accederán a los puestos de mando de la nación. Hasta ahora se pensaba que la escuela maternal representaba la excepción. De hecho, comienza a ejercerse una forma de selección por la combinación de varios factores: supervaloración del lenguaje abstracto, excesiva preocupación por la entrada a la «gran escuela». La entrada al curso preparatorio cierra el horizonte de la escuela maternal, lo que trae consigo problemas importantes. En primer lugar, el de la edad. El sistema escolar francés confunde abusivamente la edad de la escolaridad obligatoria con la edad de entrada al curso preparatorio. Padres y maestros están tácitamente de acuerdo en que la edad de seis años significa automáticamente el paso de la maternal a la enseñanza elemental. Sin embargo, a esta edad los niños presentan grandes diferencias, no sólo en su madurez intelectual.

lectual, también en su madurez afectiva, instrumental y social.

La verdadera educación consiste en ocuparse lo más precozmente posible de cada niño, para desarrollar sus potencialidades, su aptitud para autoadministrararse, para darle buenas defensas para la existencia, para permitirle una toma de posesión anticipada del campo humano en el que se tendrá que situar y ayudarle a encontrar su fórmula de equilibrio, entre los otros.

No se trata de hacer psicoterapia individual, sino de abandonar las nociones de clase homogénea y de niño medio, estándar, que son mitos mediante los que se mata la realidad de cada uno. Dentro de una clase colectiva hay que ocuparse de cada niño tomado en su individualidad y en su problemática.

Una finalidad no elitista no niega la existencia de diferencias. Lo importante es desarrollar en cada niño sus dimensiones propias. Este objetivo obliga a reflexionar sobre la naturaleza de la relación pedagógica. Porque el profesor que quiere hacer una pedagogía no elitista debe realizar la acrobacia permanente de conciliar lo colectivo y lo individual, las preocupaciones interiores del niño y sus curiosidades exteriores, el presente y la preocupación del futuro. La heterogeneidad es un hecho. Hay que acoger al niño como es, sin lanzar un SOS al psiquiatra porque se muestre algo agresivo. Es preciso dejar desarrollar sin impaciencia las necesidades y deseos de cada niño al nivel en que se expresen, es decir, reconocerle tal y como es. Todo implica clases muy diversificadas y el abandono de toda desvalorización de las actividades manuales o corporales. También implica que desde que la edad lo permita, la clase funcione como institución administrada por todos, experiencia de confrontación de la vida que es la educación misma. La síntesis de la exteriorización y de la interioridad requiere aceptar que el niño entre en clase permaneciendo portador de su bagaje, de su historia, de sus problemas.

Esta pedagogía requiere que el maestro sea reclutado por sus cualidades relacionales; que durante su formación se sitúe ante casos concretos, con problemas de la pedagogía individual y con los de una clase; que pueda, luego, en su trabajo

cotidiano, encontrar el apoyo en el equipo que forma con sus colegas y con especialistas a los que necesita consultar. La enseñanza de mañana —que debe prepararse desde hoy— ha de situarse a un nivel elevado de tecnicidad, de formación y de valor humano.

## Universidad

«I Seminario Universidad-Empresa en Europa». *Boletín de la Fundación Universidad-Empresa* núms. 2 y 3, Relaciones Universidad-Empresa, abril-septiembre de 1974.

Se recogen en estos dos números las conferencias y paneles del Seminario que, bajo los auspicios de la Fundación, se celebró en El Paular los días 9 a 11 de mayo.

En el primer número se incluyen amplios resúmenes de las conferencias pronunciadas por expertos extranjeros sobre las experiencias y el estado de las relaciones universidad-empresa en Francia, Bélgica, Inglaterra, Alemania Federal. En el segundo se resumen los cinco paneles, que estuvieron dedicados a: «Universidad y Formación Permanente», «Formación profesional de tercer grado en España», «La inserción de los universitarios en la vida profesional», «Fundaciones españolas relacionadas con la universidad y la empresa» y «Política de empleo en relación con la universidad y la empresa».

JORGE USCATESCU: «La otra universidad». *Revista Internacional de Sociología* núms. 5-6, enero-junio 1973.

«La Universidad, como institución de vanguardia, plantea y refleja el problema de la libertad.» El artículo es una aproximación sociológica al tema a través del análisis de los modelos universitarios occidental, ruso y chino. En todos ellos se detectan problemas que afectan a su libertad. En el primero, derivados de su crecimiento gigantesco, de la masificación cultural y de su incapacidad para ofrecer una síntesis adecuada entre Política, Cultura e Investigación; en los dos últimos de su instrumentalización política e ideológica.

## Educación especial

J. B. FOTHERINGHAM: «Handicapped Children and Handicapped families», *Révue Internationale de Pédagogie* núm. 3, 1974.

El autor examina las interacciones entre el niño subnormal y su familia. El primer problema que se presenta a los padres es el de aceptar, una vez diagnosticado, la incapacidad de su hijo. Las reacciones típicas de los padres son: la depresión, la cólera, la culpabilidad, la autocompasión y un sentimiento de injusticia. Se espera que la mayoría de los padres se acomodarán a esta situación difícil y aprenderán a readjustar lo que esperan de sus hijos. El niño tendrá necesidad de más cuidados y de atención que el niño normal.

El artículo examina las consecuencias que origina para la familia el hecho de vivir con un niño subnormal. Estas consecuencias son habitualmente nefastas y causan ansiedad en la familia, dando lugar en ocasiones a una «familia desajustada».

Se han estudiado también los efectos de la familia sobre el niño subnormal. Los cuidados higiénicos (o la falta de estos cuidados) que los padres prodigan a sus hijos pueden ser la causa de numerosas incapacidades. Existe también una relación estrecha entre las características típicas del hogar, como la atmósfera emocional y la atmósfera educativa o de estudio, y el rendimiento del niño.

Como consecuencia de los problemas que se plantean al niño subnormal y a su familia, numerosos países han establecido programas que permiten al niño permanecer en la casa, pero que tienden a reducir la tensión, y a permitir al niño y a su familia de llevar, en la medida posible, una vida normal. Se han concebido programas preescolares para estos niños, y para enseñar también a los padres la manera de ayudar a sus hijos. Algunos de estos programas han mostrado las ventajas que obtendrían los niños en su inteligencia, rendimiento y madurez social. Los padres intervienen con frecuencia en estos programas. Un programa se basa, por ejemplo, en los principios de modificación del comportamiento y sugiere las actividades a enseñar al niño

Un segundo programa prevé la visita de un especialista al hogar del niño subnormal, y fija los objetivos comportamiento-rendimiento para el niño en contacto con su madre. Un tercer programa describe las actividades destinadas a estimular el desarrollo del niño.

J. J. GALLAGHER: «Current trends in special education in the United States», *Révue Internationale de Pédagogie* número 3, 1974.

Este artículo pretende exponer algunas de las principales tendencias en educación especial en los Estados Unidos en los últimos cincuenta años. Aborda el tema en tres niveles diferentes: la interacción profesor-niño subnormal, en la que los principales aspectos tratados son los cambios en los qué se enseña y en el cómo se enseña; el nivel-educador-niño subnormal, en el que las decisiones administrativas sobre modificaciones en las formas organizativas y la filosofía del programa afectan al niño subnormal; y el tercer nivel, la interacción del responsable de las decisiones políticas con el niño subnormal, conforme a la cual los responsables (legisladores, directores de centros, juntas escolares) distribuyen los recursos financieros y de personal.

Las tendencias usuales en los Estados Unidos consisten en enviar a los niños con deficiencias menos importantes a las escuelas ordinarias, donde a veces se les dispensa una instrucción especial durante toda la jornada escolar o parte de ella. El acento se pone sobre el diagnóstico de las incapacidades para el estudio, pero no se ha podido registrar más que un éxito limitado con los programas específicos destinados a estos niños, y con los programas de modificación del comportamiento. Un programa especial de estudios se concentra sobre las aptitudes sociales, porque la investigación ha mostrado que aquéllas son muy importantes en los adultos atrasados.

Se han llevado a cabo numerosos esfuerzos de intervención, sobre todo con niños desconectados de su entorno social. Un primer programa realizado en este sector se ha visto coronado por el éxito.

Aunque los planificadores americanos consagran cada vez más créditos a la

educación especial, al menos uno de cada tres niños subnormales no recibe la educación especial que necesita. Mientras que los programas tienden a considerar los síntomas, las causas han sido objeto de investigaciones, como aquellas que guardan una relación con los síntomas biológicos o psicológicos en el individuo. Trabajos recientes han postulado la presencia de mecanismos o de sistemas incorporados, como el sistema de adquisición de la lengua o de otras estructuras biológicas. Los modelos para explicar las perturbaciones en el niño incluyen la ecología de la sociedad.

Los programas de educación especial deben proporcionar una respuesta razonable y válida a la cuestión: ¿en qué son especiales estos programas? Su naturaleza distinta o especial reside en el contenido a enseñar, en las aptitudes especiales que se estimulan, o en el proyecto de ecología educativa?

## Sociología

J. K. LINDSEY y M. CHERKAOUI: «Le poids du nombre dans la réussite scolaire», *Revue Française de Sociologie* núm. XV-2, abril-junio 1974.

Se somete a juicio la idea común de que decrece el éxito escolar cuando aumenta el número de alumnos y viceversa. Mediante un análisis en el que se hacen intervenir seis variables, éxitos, efectivos, sexo, clase social, tipo de enseñanza y tipo de establecimiento y en el que se combinan un modelo de regresión con las tres primeras variables y un análisis de covariación con las tres últimas, se llega a los resultados siguientes:

— En las secciones clásicas de los institutos y colegios de enseñanza general la dependencia entre los efectivos de la clase y el éxito escolar resulta idéntica cualquiera que sea la clase social.

— En los demás casos el éxito está íntimamente relacionado con la clase social, aumentado, a medida que aumenta el número de alumnos, el éxito de las clases más desfavorecidas y disminuyendo contrariamente el de las clases privilegiadas.

MM. H. BASTIDE et A. GIRAR: «Mobilité de la population et motivations des personnes: une enquête auprès du public. II Les motifs de la mobilité», *Revista Population* núms. 4-5, julio-octubre 1974.

Es el segundo artículo de una serie de tres dedicados al análisis de una encuesta realizada en Francia sobre la movilidad de la población. Está específicamente dedicado a las motivaciones de los desplazamientos, distinguiendo dentro de ellos los «cambios de residencia» —desplazamiento dentro de un área geográfica limitada— de las «migraciones».

La actividad profesional y el matrimonio son las principales motivaciones de las «migraciones». El saldo neto migratorio se traduce por un crecimiento de la población urbana y una concentración en la zona de influencia de París y en las regiones donde el desarrollo económico ofrece las mejores condiciones de empleo y de promoción.

«Los cambios de residencia» obedecen preferentemente al matrimonio y al deseo de un hogar más adecuado, sobre todo cuando la familia está aumentando aun cuando no exista una relación directa entre nacimientos y «cambios de residencia».

El tercero y último artículo sobre esta encuesta tratará de los factores de la movilidad.

PATRICK C. LEE y NANCY B. GROPPER: «Sexe-Role Culture and Educational Practice», *Harvard Educational Review*, agosto 1974.

¿Cómo pueden las escuelas, tal como son en la actualidad, atender a las necesidades de los distintos sexos en una época en que está cambiando el papel asignado a éstos? Partiendo de esta cuestión, los autores sugieren que la frase «papel del sexo» (*sex-role*) está mejor conceptualizada en términos culturales que en términos psicosociales. Ello permite un análisis coherente de las interacciones de tres fenómenos culturales: educación formal, femineidad y masculinidad. El concepto del papel del sexo como cultura se examina a través de tres modelos de interacción cultural: Diferencias Genéticas; Diferencias Culturales; Biculturalis-

mo. Estos modelos contribuyen a la comprensión de la relación sistemática entre el papel del sexo como cultura y la práctica educativa. Los autores arguyen: primero, que, desde una perspectiva educativa, las diferencias genéticas debidas al sexo son prácticamente irrelevantes; segundo, que las diferencias culturales, también debidas al sexo, son reales pero inconsistentes; y tercero, que las combinaciones biculturales son beneficiosas y su predominio va en aumento. La tarea de la escuela es procurar que los niños tengan igualdad de acceso a la educación y a los recursos culturales, con independencia de su sexo.

T. S. ROBERTSON: «Social class and educational research», *Educational Research*, junio 1974.

La clase social ha sido siempre una de las variables más importantes a tener en cuenta en la investigación educativa. Las distintas clasificaciones hechas de las clases sociales, son constantemente discutidas. En este artículo, el autor examina las clasificaciones más conocidas, las evalúa, señala el uso que se ha hecho de ellas en la literatura investigadora, sugiere el modo en que deberían interpretarse y determina en qué grado se ajustan a la realidad de las diferencias sociales en Gran Bretaña.

«Población-recursos: ¿hacia el fin del crecimiento?», Revista *Cuadernos para el diálogo* número extra XLIII, noviembre 1974.

Coinciendo con el «Año Internacional de la Población», este número de *Cuadernos para el diálogo* examina algunos aspectos de la problemática que rodea el tema de la población y su desarrollo. En la primera parte se ofrecen datos de referencia y explicaciones históricas sobre el crecimiento de la población española y su problemática actual. En la segunda parte se aborda esta problemática a escala mundial. La tercera sugiere, desde diversos puntos de vista, algunas de las actuaciones posibles respecto a los problemas planteados. Un informe sobre la última conferencia mundial de la población cierra el número.

Entre los diversos artículos pueden señalarse: «Espacio comarcal: las relaciones población-medio»; «Andalucía: cambios de población y condicionamientos socioeconómicos»; y «La conferencia mundial de población y la nueva política demográfica española».

## Economía

A. R. JOLLY: «Education and manpower, the judo triche», *Educational development international*, abril 1974.

Los sistemas educativos están realmente ligados al desarrollo de la mano de obra. Esta se realiza a través de las estructuras de aquéllos.

Pero, junto con el desarrollo de la mano de obra por la educación, surge la competición por el empleo. En los países menos desarrollados, las disparidades de retribución entre personas cualificadas y no cualificadas, demuestran que la educación y el desarrollo se sacrifican a la competición. Los planificadores de la mano de obra y las políticas económicas, en tal caso, están fracasando, y no sólo por su incapacidad de predecir el futuro o de calcular las tasas precisas de rendimiento, sino, sobre todo, por la propia estructura del incentivo otorgado a la cualificación, que pone en movimiento fuerzas demasiado poderosas para ser desviadas por cualquier cosa que no sea una desviación de la propia estructura.

GERMAN W. RAMA: «Educación y modelos de desarrollo: sus implicaciones para América Latina», *Revista del Centro de Estudios Educativos* (Méjico), vol. IV, núm. 3, tercer trimestre, 1974.

Conceptual e históricamente se puede comprobar la existencia de diversos estilos de desarrollo, en los que el crecimiento económico ha sido el resultado de una determinada distribución del poder entre grupos sociales y en los que dicho crecimiento ha estado al servicio del proyecto social del grupo socialmente dominante. El papel asignado a la educación en el desarrollo depende del modelo de desarrollo adoptado y existen, pues, tantos

proyectos de desarrollo educativo como proyectos de sociedades.

El autor describe en este artículo algunos de estos modelos de desarrollo, analizando sus implicaciones para la organización social y el sistema educativo. Por lo que se refiere a la América Latina, afirma que el modelo educativo dominante acentúa la heterogeneidad estructural existente y está en conflicto con los valores declarados por los sistemas sociales de los países de la región.

## Administración

ROGELIO MEDINA RUBIO: «Hacia una revisión del distrito universitario como unidad de administración educativa del Estado», *Revista Española de Pedagogía* núm. 126, abril-junio 1974.

El distrito universitario, como división territorial de carácter especial, responde al esquema organizativo napoleónico de la Universidad ya superado. La concepción del distrito es incompatible con la aspiración autonómica de las universidades.

La Inconsistencia del distrito puede apreciarse también al examinar la figura de su órgano monocrático más representativo, el Rectorado de la Universidad. Al Rectorado le sobra (la práctica así lo confirma) la faceta político-administrativa de órgano delegado del Gobierno en centros y servicios no universitarios. Le basta con poseer una auténtica autoridad académico-universitaria, lejos de toda Jefatura o representación refleja, sobre los demás servicios o dependencias no universitarias del distrito.

## Profesorado

C. BOUSQUET: «Quels enseignants pour les universités?», *L'Education* núm. 226, 28 noviembre 1974.

¿Cómo funciona actualmente la universidad? La universidad es el único cuerpo de funcionarios estatales que conoce un régimen de cooptación. No existe un comité paritario, sino que es una situación particular debida a las tradiciones de autonomía de las universidades en relación

al poder. El ministro nombra a los profesores, pero se atiene al parecer del Comité Consultivo universitario compuesto de miembros elegidos o designados, todos universitarios, que comprende 60 secciones regionales. En cada universidad las proposiciones de nombramientos se hacen por una comisión de especialistas que somete sus decisiones al Consejo de universidad que las transmite a la administración central.

Sin embargo, el bloqueo de la carrera del profesor universitario como consecuencia de la escasez de plazas en contraste con el gran número de candidatos, constituye una de las causas más graves de la crisis de la enseñanza superior, y el Gobierno consciente de esta situación, en julio de 1973, encomendó a Francis de Baecque, consejero de Estado, un estudio detallado sobre este tema. Este informe, finalizado a comienzos de 1974, acaba de hacerse público por las autoridades educativas.

Desde el comienzo de su informe, F. de Baecque define las tareas de los profesores-investigadores, los caracteres de la enseñanza superior, y constata el hecho del bloqueo de las carreras: «El visible desequilibrio, que afecta tanto a los efectivos respectivos de las diferentes categorías de funcionarios o agentes de la enseñanza superior, como a su distribución, ha provocado dificultades para la selección y desarrollo y posteriormente un bloqueo casi total, mientras que el nivel de selección se ha elevado.»

El ponente estima que el estatuto de funcionamiento debe responder a los principios siguientes: independencia de los profesores (insistiendo particularmente en la libertad de expresión); desarrollo de la enseñanza y de la investigación (contratación de profesores extranjeros o asociados); estimular a los universitarios a salir de las universidades (un año de perfeccionamiento); favorecer los intercambios entre universidades del país.

Analizando la complejidad de la situación administrativa de los profesores universitarios, F. de Baecque concluye en la necesidad de simplificar las estructuras, es decir, de crear un estatuto único para todos los profesores y de reducir a dos el número de cuerpos de funcionarios titulares: un cuerpo de profesores y un cuerpo de maestros asistentes; el resto

del personal sería contratado. Por otro lado, F. de Baecque es partidario de la armonización del estatuto de los profesores y el de los investigadores para facilitar el paso de uno a otro.

El informe propone un cuerpo único que agrupe a los actuales profesores y maestros de conferencias, con dos grupos y una clase excepcional. Los profesores tendrán la responsabilidad de asegurar lo esencial de la enseñanza magistral, de animar los trabajos de aplicación, de constituir los equipos de investigación y de presidir los jurados de exámenes o de tesis. El acceso a este cuerpo continuará siendo a través de un concurso de agregación y de una lista de aptitud, pero para asegurar la movilidad se propone que el candidato vaya a otra universidad distinta a la que venía impartiendo su curso.

El artículo se detiene en la consideración de otras proposiciones del informe Baecque, así como en las reacciones que ha provocado su publicación.

### **Construcciones**

«Arquitectura escolar en Nicaragua», Revista *Conescal* núm. 33, septiembre 1974.

El número 33 de la revista del Centro Regional de Construcciones Escolares para América Latina y la Región del Caribe está íntegramente dedicado al proceso de reconstrucción del soporte físico del sis-

tema educativo nicaragüense después del terremoto que asoló Managua.

Las especiales circunstancias de urgencia y de libertad creados por la desaparición de las antiguas estructuras, hacen interesante el estudio de la actividad planificadora y de las realizaciones prácticas llevadas a cabo por las autoridades nicaragüenses apoyadas por una intensa asistencia técnica internacional.

### **Educación comparada**

JOSEPH LAUWERYS: «Actitudes canadienses respecto a la educación», Revista *Perspectivas pedagógicas* núm. 34, 1975.

Analiza las diferencias entre el sistema educativo canadiense y los sistemas educativos europeos y estadounidenses.

El autor intenta explicar las similitudes y discrepancias en base al carácter nacional canadiense y de las circunstancias que lo forjaron, similares en su origen a las del pueblo estadounidense, pero divergentes en su desarrollo.

Las discrepancias fundamentales con respecto a los sistemas europeos son: control localista de las escuelas, falta de preeminencia del jefe escolar y del inspector, carácter más holgado del currículum.

Por lo que se refiere al sistema estadounidense las diferencias básicas son: menor igualitarismo, menor preocupación por la escolarización y mayor aceptación de los valores y jerarquías europeos.





# Revista de Educación

UNA COMPLETA INFORMACION SOBRE LAS TENDENCIAS ACTUALES DE LA EDUCACION

## En números anteriores:

- «La evolución de las estructuras de enseñanza superior en Europa».
- «El acceso a la educación superior».
- «La educación preescolar».
- «Las construcciones escolares».
- «Las bibliotecas en la educación de adultos».

## En próximos números:

- «Educación secundaria».
- «Formación profesional y técnica».
- «Formación del profesorado».

---

En el próximo número, dedicado a la «educación secundaria», entre otros artículos:

INFORME RE: La educación secundaria en Europa occidental: tendencias y perspectivas.

Educación secundaria y transformaciones socioeconómicas.

Gran Bretaña: evolución y situación actual de la educación comprehensiva.

Sobre los niveles de acceso a la Universidad.

---

*Edita el*

Servicio de Publicaciones de la Secretaría General Técnica  
MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA

## VENTA Y SUSCRIPCIONES:

Servicio de Publicaciones del MEC. Ciudad Universitaria  
Teléf. 449 77 00. MADRID (España)

*Suscripción anual (seis números) ... 600 ptas.*



SERVICIO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA