re Revista de Educación

Noviembre-diciembre
1977
N.º 253

Constitución y educación

- ENSEÑANZA, CONSTITUCION Y CONCORDATO
- MESA REDONDA CON LOS PARTIDOS POLITICOS PARLAMENTARIOS

CONSEJO DE REDACCION

Presidente:

Miguel Angel Sánchez-Terán Hernández.

Asesores del Consejo de Redacción:

Directores de los Institutos de Ciencias de la Educación.

Director:

Gonzalo Junoy

Equipo de Redacción:

Germán Gómez
Enrique Guerrero
Pedro de Blas
Inmaculada Martín Caro
María Luisa Robles

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

© Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia

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: Héroes, S.A.—Torrelara, 8.—Madrid-16

Número 253 • Noviembre-diciembre 1977

SUSCRIPCIONES, EN EL SERVICIO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA

CIUDAD UNIVERSITARIA - MADRID-3 (ESPAÑA) - TELEFONO 449 77 00

Revista de Educación
Año XXV. N.º 253
Noviembre-diciembre 1977

Sumario

Pág.

EDITORIAL 3

ESTUDIOS GENERALES

GERMAN GOMEZ ORFANEL y ENRIQUE GUERRERO: La educación y la evolución histórica del constitucionalismo español . . 5
CARLOS CORRAL, S. J.: Enseñanza, Constitución y Concordato . 31
JUAN DAMIAN: Por un consenso constitucional en educación . 65
MANUEL GARCIA ALVAREZ: La educación en las constituciones de los países del Este 75

OTROS ESTUDIOS

GIORGIO CHIOSSO: Panorama de la enseñanza en Italia 85
JUAN CARRERES QUEVEDO: Problemática universitaria y profesión médica. Resultados de una encuesta 100
Mesa redonda con los partidos políticos con representación parlamentaria en torno a la educación en el proyecto constitucional 153

DOCUMENTACION

Convenio entre la Santa Sede y la República de Austria regulando las cuestiones relativas a la ordenación escolar 191
Textos constitucionales que aluden a la educación 197
Garantías jurídicas internacionales para la protección de los derechos y libertades del hombre: Asunto relativo a la educación sexual en Dinamarca. Derecho de los padres sobre la educación de sus hijos 206

Pág.

ACTUALIDAD EDUCATIVA

INFORMACION EDUCATIVA: *Bélgica:* Nuevos centros de formación para jóvenes desempleados.—*Dinamarca:* Plan educativo para la década de 1990.—*Francia:* Decenas de miles de jóvenes abandonan el sistema educativo sin formación. Un documento sobre alcoholismo para los alumnos de enseñanza secundaria.—*Gran Bretaña:* Los poderes de los directores escolares puestos en cuestión. Presión sobre el gobierno para que combata el desempleo juvenil.—*Italia:* Grave crisis de la universidad. La masificación y la violencia, elementos fundamentales de la crisis. Incentivos económicos para estimular a los estudiantes a cursar carreras «útiles».—*O.C.D.E.:* Un reciente informe urge la creación de lazos más estrechos entre la educación y la vida activa.—*República Federal de Alemania:* Nuevos puestos escolares en educación preescolar 223

BIBLIOGRAFIA

Notas críticas:

J. M. QUINTANA CABANAS: Sociología de la educación.—OCTAVI FULLAT: Desconcierto y esperanza.—DIETRICH HOFFMAN: Politische Bildung 1890-1933.—UNIVERSIDAD POPULAR DE REKALDEBERRI: Cultura para 70.000 235

La educación en las revistas 242

Editorial

Si exceptuamos el caso notorio de Inglaterra —que por otra parte es prototipo generalmente ensalzado de buen funcionamiento y ejemplo paradigmático de Constitución no escrita— el constitucionalismo va unido a las revoluciones liberal-burguesas de finales del Siglo XVIII y del Siglo XIX. A través de las constituciones los distintos paises organizan su convivencia politica sobre las bases de la soberania popular y el principio de representación politica. Bien es verdad que no es éste un logro inmediato, sino el resultado de un proceso en el que se entremezclan numerosos estadios de soberania compartida y limitaciones flagrantes de esta representación, como la restricción del sufragio que habrá de recorrer un largo camino hasta llegar a ser universal.

Los primeros liberales creian, sin duda, en la Constitución como en aquello que por si mismo podia solucionar todos los problemas de una nación. Este fue el optimismo antropológico de los autores de La Declaración de Virginia, de los revolucionarios franceses, de los sitiados de Cádiz en 1812. La experiencia histórica posterior, la elaboración de constituciones no basadas en los principios anteriormente citados, incluso negadoras del pluralismo político, por parte de los autoritarismos de uno y otro signo, han roto esa identificación entre liberalismo y Constitución. Por ello, hoy definir qué es una Constitución, implica más un ejercicio técnico que ideológico. Se entiende, en principio, por tal aquella —o aquellas— norma de jerarquia supralegal que tiene como objeto la regulación de la estructura del Estado, las relaciones entre sus órganos, asi como los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos; por otra parte, también en principio, necesita de un procedimiento especial para su modificación.

También la evolución histórica ha transformado los contenidos de las constituciones. Algunos de los derechos fundamentales que hoy figuran reconocidos en las constituciones democráticas no lo eran por quienes redactaron las primeras. Los derechos económicos y sociales empiezan a incorporarse a las mismas a partir de las constituciones de México y la alemana de Weimar y no son algo generalizado hasta el constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Lo mismo sucede con los partidos políticos, pilares básicos de la vida democrática y que no son constitucionalizados, sino muy tardiamente. En general podemos afirmar que las constituciones modernas han ampliado sus contenidos, han abandonado la concepción del Estado-gendarme, para diseñar la figura del Estado-benefactor. Ello no debe hacernos olvidar la existencia de una fuerte corriente partidaria de que las constituciones regulen sólo lo imprescindible, dejando abiertas las vias para la actuación de

distintas políticas de gobierno a través de la legislación ordinaria, salvaguardando en cualquier caso las reglas del juego democrático. Claro está que lo imprescindible adquiere distintos límites para las diversas alternativas político-ideológicas. Por ello, también hoy, es cada vez más fuerte la tendencia hacia las constituciones consensuales.

Nuestra historia constitucional no es precisamente un modelo de estabilidad. La existencia de demasiadas constituciones, desde la discutida de Bayona, hasta nuestros días, no hace sino reflejar la excesiva identificación entre cada una de ellas y los postulados de los grupos dominantes en las concretas coyunturas, de su redacción y aprobación. En general, las constituciones españolas han sido impuestas por unos a otros.

Nos encontramos a las puertas de una nueva Constitución. Y en este momento, sin duda histórico, existe la convicción generalizada de que la Constitución no hay que imponerla, sino negociarla. Existe la intención declarada de hacer una Constitución válida para todos, que por todos pueda ser aceptada, lo que implica la renuncia mutua de legítimas pretensiones.

La Revista de Educación ha considerado de indudable interés dedicar uno de sus números monográficos al análisis del binomio Constitución y Educación, porque es consciente de las implicaciones sobre el sistema educativo español del tratamiento constitucional de las cuestiones educativas. Y ha ofrecido sus páginas a partidos políticos del arco constitucional, para que expresaran sus respectivas posiciones sobre qué debería ser constitucionalizado en materia educativa.

Este número espera ver la luz poco tiempo antes de que en el órgano supremo de representación popular se debata el proyecto que va a convertirse en la Constitución para la democracia. La Revista de Educación quiere, en estos momentos históricos, unir sus votos a los de la inmensa mayoría del pueblo español, en la fundada esperanza de que la nueva Constitución sirva de cauce a la pacífica expresión de la convivencia ciudadana, hacia un futuro de democracia y bienestar.

Estudios generales

LA EDUCACION Y LA EVOLUCION HISTORICA DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL

GOMEZ ORFANEL
y
GUERRERO SALOM

EL CONSTITUCIONALISMO DE CADIZ: SU SIGNIFICADO Y ORIGENES

Si analizamos los textos constitucionales que van apareciendo en nuestro país hasta el momento del destronamiento de Isabel II (1868), observamos que salvo la Constitución de 1812, no hacen apenas referencia a las cuestiones educativas.

En el texto de 1812 y en su Título XI, dedicado a la Instrucción Pública (Arts. 366-371), se recogen una serie de principios decisivos para la configuración y formación del sistema educativo español en la primera mitad del siglo XIX. Aludiremos a los siguientes:

— *Generalización de la enseñanza básica*. Concretada en el establecimiento en todos los pueblos de la Monarquía de escuelas capaces de ofrecer unos conocimientos mínimos (lectura, escritura y cuentas) y de contribuir a una socialización común básica (catecismo católico y breve exposición de las obligaciones civiles) (1) (Art. 366).

— *Atribución al Estado de competencias educativas*. Consistentes éstas, en la elaboración de planes de enseñanza (Art. 370), creación y extinción de centros, aludiéndose a una incipiente planificación de los mismos

(1) Hay que tener en cuenta que la propia Constitución en su artículo 12 establecía que «la religión de la Nación española es, y será, perpetuamente la Católica, Apostólica y Romana, única y verdadera. La nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra».

Por lo que respecta a las obligaciones civiles, la Constitución, recogiendo la herencia de la Ilustración, se presenta como un instrumento educador, vehículo de la razón. De ahí que se interese por la formación cívica de los ciudadanos (aunque sea a un nivel rudimentario), les exhorte a amar a la patria y a ser justos y benéficos (art. 6.º), amén de ser fieles a la Constitución y respetar a las autoridades establecidas (art. 7.º), puesto que el objeto del gobierno no es otro que la felicidad de la nación y el fin de toda sociedad política: el bienestar de los individuos que la componen (art. 13).

(Art. 367) y creación de estructuras de Administración Educativa como la Dirección General de Estudios, a quien correspondería la Inspección de la Enseñanza Pública (Art. 369).
— En conexión con la intervención del Estado, conviene aludir a las tendencias uniformadoras (Art. 368) y centralizadoras de la enseñanza.

Añadiremos que:

Como muestra de la ideología liberal, destaca la mención en el Artículo 371 del reconocimiento de la libertad de los españoles para escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas.

Lo curioso es que tales libertades se incluyan en el título dedicado a la Instrucción Pública. Quizá como queriendo manifestar que la libertad y concurrencia de opiniones contribuye a la educación política de los ciudadanos.

En cuanto a la cuestión de qué fuentes fueron utilizadas para la redacción de los artículos referentes a la Instrucción Pública, parecen existir pocas dudas acerca de la influencia de los textos revolucionarios franceses, concretamente las Constituciones de 1791, 1793 y 1795 y también los escritos de Condorcet. Algunos autores como el P. Vélez en su Apología del Altar y del Trono (Madrid, 1818), llegan a afirmar que el texto de Cádiz era una mera copia de los franceses.

Esta cuestión de los orígenes ideológicos de la Constitución de 1812 ha suscitado numerosos debates entre quienes señalan la predominante y en nuestra opinión manifiesta influencia de la Revolución Francesa y quienes subrayan los rasgos originales y autóctonos del texto.

Entre los primeros podemos citar a autores como Menéndez y Pelayo, para quien los constituyentes de Cádiz, «vuelta la espalda a las antiguas leyes españolas y desconociendo en absoluto el valor del elemento histórico y tradicional, fantasearon, quizá con generosas intenciones una Constitución abstracta e inaplicable..., democrática en su esencia, pero democrática a la francesa» (2). En esta perspectiva se sitúan, también, Adolfo Posada y Fernández Almagro.

Como defensores de la tesis de que la Constitución de Cádiz posee características propias y peculiares, aludiremos a Diego Sevilla y a Antonio Elorza (3) quienes señalan que el origen de la Constitución hay que vincularlo más con las contradicciones del antiguo régimen en relación con el período reformista de Carlos III, que con los acontecimientos franceses.

La peculiar situación histórica de España, sometida a las paradojas que generó la invasión napoleónica, la moderación de que hicieron gala gran parte de los constituyentes de Cádiz, la influencia ideológica de los precedentes históricos españoles a los que se trataba de «resucitar», y del reformismo ilustrado del XVIII, que se plasma en autores como Martínez Marina o el propio Jovellanos, todo ello contribuye a producir una mezcla de elementos tradicionales, reformistas y revolucionarios, detectables más que en el propio texto

---

(2) MENENDEZ PELAYO, «Historia de los heterodoxos», ed. 1948, págs. 84 y 89; ADOLFO POSADA, «Derecho político», 4.ª ed. 1938, pág. 273; FERNANDEZ ALMAGRO, «Orígenes del régimen constitucional en España», 1928, págs. 84 y ss.; autores citados en SANCHEZ AGESTA, «Historia del constitucionalismo español», Madrid, 1964, págs. 46-47.

(3) DIEGO SEVILLA, «La Constitución española de 1812 y la francesa de 1791», Valencia, 1949; ANTONIO ELORZA, «La ideología liberal en la Ilustración española», Madrid, 1970.

constitucional, en el conjunto de documentos, debates, manifiestos, textos legislativos, etc., que integran la obra de las Cortes de Cádiz.

Ciñéndonos a las cuestiones educativas, la influencia francesa es patente. Los artículos 366 y 367, se corresponden con otros de la Constitución de 1795; sin embargo, el radicalismo francés aparece moderado respecto a la cuestión de las Universidades, ya que mientras Francia careció prácticamente de centros de enseñanza superior durante el período revolucionario debido a que las Universidades tradicionales fueron destruidas, los liberales españoles con una visión más conservadora respetarían las antiguas Universidades.

La creación de la Dirección General de Estudios está influida por otro artículo de la Constitución de 1795. La uniformidad de la enseñanza, el carácter pedagógico que se otorga a la Constitución y la libertad de imprenta recogen la influencia del texto de 1791. La competencia de las Cortes para legislar sobre las cuestiones de Instrucción Pública coincide con otro artículo semejante de la Constitución de 1793 (4).

Para comprender el pensamiento educativo de los revolucionarios franceses es obligatorio hacer mención a los escritos de Condorcet, tanto a su famoso «Informe sobre la organización general de la Instrucción Pública», presentado por el autor a la Asamblea Nacional francesa en nombre del Comité de Instrucción Pública, el 20 y 21 de abril de 1792, como a las Memorias sobre la Instrucción Pública que Condorcet publicó en 1790 y 1791.

Podemos afirmar que el proceso revolucionario francés supuso la transformación del Estado, en el sentido de crear unas instituciones que permitiesen el establecimiento de las reglas de juego precisas para el desenvolvimiento del orden capitalista en su fase liberal competitiva, así como la sustitución de la legitimidad del orden de la Monarquía absoluta basada sustancialmente en criterios religiosos y tradicionales por otra de carácter legal-racional fundada en una ideología político-jurídica (5).

Ideológicamente, la libertad fomentada por la Revolución, se predicará respecto a la desaparición del despotismo del antiguo régimen, respecto a los Derechos del Hombre y del Ciudadano como garantías jurídicas que permitan el desarrollo del individuo y como liberalización y racionalización de los mecanismos económicos, concretándose en libertad de contratación, de empresa y de comercio.

La igualdad se centrará esencialmente en la renovación de los privilegios, en la igualdad ante la ley, lo cual es perfectamente compatible e incluso contribuye a la desigualdad de rentas y fortunas. Lo que la sociedad burguesa pretende con su apelación a la igualdad, es la creación de una plataforma a partir de la cual cada uno pueda desarrollar su capacidad y méritos. La contradicción entre los elementos de libertad y los de igualdad real, que caracteriza al pensamiento democrático liberal, podría moderarse en opinión de Condorcet por medio de la instrucción (6).

---

(4) ANTONIO ALVAREZ DE MORALES; «Génesis de la universidad española contemporánea», Madrid, 1972, págs. 14-15.

(5) CARLOS LERENA, «Escuela, ideología y clases sociales en España», 1976, págs. 142-143.

(6) CONDORCET, propugnará la igualdad ante las luces de la razón, dentro de la cual, aquellas otras desigualdades inevitables que la naturaleza establece entre los hombres, se legitiman y pierden sus peligros, y para ello es imprescindible la instrucción del pueblo, pues la libertad es hija de la igualdad y la igualdad nace a su vez de la instrucción.

Pues «ofrecer a todos los individuos de la especie humana los medios de proveer a sus necesidades, de conseguir su bienestar; asegurar a cada uno este bienestar, que conozca y defienda sus derechos y que entienda y llene sus deberes; asegurar a cada uno la facilidad de perfeccionar su industria, de

Las ideas pedagógicas y de política educativa de Condorcet influirán en España a través de Jovellanos (1744-1811) y Manuel José Quintana (1772-1857).

En 1809, Jovellanos redactó a instancias de la Junta Central Suprema unas «Bases para la formación de un plan general de Instrucción Pública» que desde posiciones conservadoras reformistas recogían aportaciones de Condorcet, como la eliminación del latín como lengua de las escuelas, la gratuidad relativa de la enseñanza, la omisión de la religión en la educación pública primaria, en la que se incluyen nociones de moral y la exigencia de educación física para todos. El pensamiento educativo de Jovellanos tiene sus fundamentos en la Ilustración, considerando a la Instrucción Pública como la fuente principal de felicidad, progreso y prosperidad social.

Manuel José Quintana recibirá la influencia tanto de Jovellanos, amigo personal suyo y con quien había colaborado personalmente, como la de Condorcet, siendo su célebre «Informe para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de Instrucción Pública», su aportación más conocida al pensamiento educativo español.

Tras la promulgación de la Constitución, se hacía preciso redactar una ley general de Instrucción Pública, y con vistas a tal objetivo, el Ministerio de Gobernación, de quien dependían las competencias de Instrucción, constituyó en marzo de 1813 una Junta de Instrucción Pública (7) a quien se encargó elaborar un Informe en el que se expusiera un proyecto de reforma de la Instrucción.

Para Quintana, la Instrucción es un instrumento de reforma social, capaz de impedir la decadencia de la sociedad española, imprescindible para la conservación y prosperidad del Estado, ya que las sociedades subsisten por la civilización y la Instrucción Pública es su elemento primario y esencial.

«La Instrucción desenvuelve nuestras facultades y talentos, y los engrandece y fortifica con todos los medios acumulados por la sucesión de los siglos en la generación y en la sociedad de que hacemos parte. Ella, enseñándonos cuáles son nuestros derechos, nos manifiesta las obligaciones que debemos cumplir, su objeto es que vivamos felices para nosotros, útiles a los demás; y señalando de este modo el puesto que debemos ocupar en la sociedad, ella hace que las fuerzas particulares concurran con su acción a aumentar la fuerza común, en vez de servir a debilitarla con su divergencia u oposición» (8).

Lo que se propone el Informe es ofrecer una visión global y sistemática de las bases sobre las que debería fundarse la construcción del sistema educativo español. Centralización y uniformidad serán algunos de sus rasgos característicos, pero también la Instrucción se concibe como universal, pública, gratuita y libre (9).

---

capacitarse para las funciones sociales a que tiene derecho a ser llamado para desenvolver toda la extensión de los talentos que ha recibido de la naturaleza y para establecer entre los ciudadanos una igualdad de hecho y hacer real la igualdad política reconocida por la ley, tal debe ser el primer fin de una instrucción nacional». CONDORCET, «Informe sobre la organización general de la instrucción pública»; reproducido en CONDORCET, «Escritos pedagógicos», Ed. Espasa, Madrid, 1922.

(7) La Junta estaba integrada por *Martín González de Navas, José Vargas y Ponce, Eugenio Tapia, Diego Clemencia, Ramón de la Cuadra y Manuel José Quintana*, a quien se atribuye la redacción y elaboración del Informe, que aparece fechado en Cádiz el 9 de septiembre de 1813.

(8) El «Informe» aparece recogido en Obras Completas de M. J. QUINTANA, F. GONZALEZ ROJAS editor, Madrid, 1897. T. II. El texto citado corresponde a la pág. 7.

(9) La instrucción, pues, debe ser *universal*, esto es, extenderse a todos los ciudadanos; debe distribuirse con toda la igualdad que permitan los límites necesarios de su costo, la repartición de los hombres sobre el territorio y el tiempo más o menos largo que los discípulos puedan dedicar a ella.

El Informe alude a la división del sistema de enseñanza, destacando la importancia de la primera enseñanza, la más necesaria y aquélla en que el Estado deberá emplear más atención y más medios y que debe ir acompañada en ocasiones de una capacitación profesional (10). El objeto del segundo grado de instrucción es «el de preparar el entendimiento de los discípulos para entrar en el estudio de aquellas ciencias, que son en la vida civil el objeto de una profesión liberal, y el de sembrar en sus ánimos la semilla de todos los conocimientos útiles y agradables que constituyen la ilustración general de una nación civilizada (11)».

Finalmente el tercer escalón lo constituye la enseñanza universitaria, de larga duración y sólida (ocho cursos para el teólogo y para el jurista) siendo los planes de estudios comunes a las diversas Universidades. Quintana alude, también, a una Universidad Central colocada por encima de todas las demás y que obviamente estaría en Madrid... (12).

En resumen, el sistema de enseñanza estaría en estrecha relación con la estructura ocupacional de la sociedad, y cada grado habilitaría y formaría para el ejercicio de los distintos oficios y profesiones.

LA REINSTAURACION DEL ABSOLUTISMO Y LA REGULACION DE UN SISTEMA DE ENSEÑANZA NACIONAL

Las reformas políticas y educativas planeadas por las Cortes de Cádiz, entre las que podemos incluir el Informe y el Proyecto de Ley de Instrucción Pública de la Comisión de la que formaba parte Quintana, quedarían inmovilizadas con el restablecimiento de la Monarquía absoluta tras el regreso de Fernando VII, iniciándose una etapa de retroceso, volviéndose a las reformas universitarias de 1771, abriéndose de nuevo los Colegios Mayores liquidados por el Plan Caballero (1807) y colocándose de nuevo los jesuitas al frente de la enseñanza media. Se crea una Junta de Notables para reformar la enseñanza en un sentido cristiano y monárquico, pero la tónica general es de inmovilismo

---

Debe, en fin, en sus grados diversos, abrazar el sistema entero de los conocimientos humanos y asegurar a los hombres en todas las edades de la vida la facilidad de conservar sus conocimientos, de adquirir otros nuevos.

Debe, pues, ser una la doctrina en nuestras escuelas y uno el método de su enseñanza, a que es consiguiente que sea también una la lengua en que se enseñe y que ésta sea la lengua castellana.

También conviene que la enseñanza sea pública, esto es, que no se dé a puertas cerradas ni se limite sólo a los alumnos que se alisten para instruirse y ganar curso.

Otra calidad que nos ha parecido convenir a la enseñanza pública es que sea *gratuita*. La generosidad española lo tenía determinado así en todas las universidades y estudios públicos, aun en los tiempos de arbitrariedad, opuestos a las luces y al saber. «Informe», págs. 8-10.

(10) «En este primer grado de instrucción, la enseñanza debía ceñirse a leer con sentido, escribir con claridad y buena ortografía, poseer y practicar las reglas elementales de la aritmética, imbuir el espíritu en los dogmas de la religión y en las máximas primeras de la buena moral y buena crianza, aprender, en fin, sus principales derechos y obligaciones como ciudadanos...». «Informe», pág. 10.

(11) «Informe», pág. 16.

(12) El «Informe» contenía tras una Introducción los siguientes epígrafes:

— Bases generales de toda enseñanza.
— División y distribución de la enseñanza pública (primera enseñanza, segunda enseñanza, tercera enseñanza).
— Medios y dirección de la instrucción pública.
— Dirección general de estudios.
— Academia nacional.
— Fondos.

del poder respecto a los problemas educativos cuando no de boicot a iniciativas particulares de raíz ilustrada y liberal (13).

Con la reinstauración del régimen constitucional en 1820 (la Constitución de 1812 es restablecida), surge la oportunidad de poner en marcha el programa político liberal. Así en el terreno educativo, el Proyecto de ley de 1814 al que aludíamos anteriormente fue aprobado por las Cortes, con ligeros retoques, siendo promulgado con el nombre de Reglamento General de Instrucción Pública, el 29 de junio de 1821. El Reglamento descuida el problema de la financiación de la enseñanza, constante que se reproducirá en los planes de enseñanza de nuestro país hasta fechas muy recientes. En 1821 se crea también la Dirección General de Estudios de quien dependerían los asuntos de enseñanza y cuyo primer presidente fue Quintana.

La vuelta al absolutismo en 1823 inició una etapa de mayor represión (depuraciones, prohibición de circular libros extranjeros por España) y, finalmente, la medida purificadora de cerrar todas las Universidades en 1830.

La alianza entre el Trono y el Altar, es decir, el Absolutismo y la Iglesia Institucional, suponía la entrega del control de los centros de enseñanza y sobre todo de las Universidades a la Iglesia. Significativamente la enseñanza depende en los períodos liberales del Ministerio de Gobernación y en las etapas absolutistas vuelve al Ministerio de Gracia y Justicia.

Tras la muerte de Fernando VII, continuarán las tentativas de organizar de modo más completo y unificado posible el sistema de enseñanza del país, lo cual sólo acabará lográndose a nivel legislativo en 1857, con la aprobación de la Ley Moyano (14).

Pero las situaciones de guerra civil y de inestabilidad política, las pugnas entre moderados y progresistas, el hecho de que los planes de reforma de enseñanza se plasmasen en simples Decretos posteriores de otro Gabinete, o que incorporados a Proyectos de Ley, cayese el Gobierno antes que el Proyecto pudiese ser debatido y aprobado por las Cortes, impidió todo ello, la regulación estable del sistema de enseñanza, objetivo central de la política educativa reformista española en la primera mitad del siglo XIX.

Por su interés aludiremos brevemente el llamado Plan Pidal firmado por el Ministro de la Gobernación, Pedro José Pidal, en 1845, y siendo su creador principal Antonio Gil de Zárate, autor de un libro decisivo para comprender la

---

(13) ESTEBAN MEDINA, «La lucha por la educación en España, 1770-1970», Editorial Ayuso, Madrid, 1977, págs. 33 y ss.

(14) ANTONIO ALVAREZ DE MORALES, «Los precedentes de la Ley Moyano», Revista de Educación núm. 240, septiembre-octubre, 1975, págs. 5-13. El profesor ALVAREZ DE MORALES, en su documentada obra a la que hemos aludido anteriormente, «Génesis de la universidad española contemporánea», Madrid, 1972, recoge como apéndices los siguientes textos legislativos que pueden considerarse como antecedentes de la Ley Moyano de 1857:

- Reglamento general de instrucción pública de 1821.
- Plan literario de estudios y arreglo general de las universidades del reino de 1824 (obra del ministro Calomarde).
- Plan general de instrucción pública de 1836.
- Proyecto de ley presentado por el señor ministro de la Gobernación sobre la instrucción secundaria y superior de 1838.
- Proyecto de ley reproducido por el señor ministro de la Gobernación sobre organización de la enseñanza intermedia y superior de 1841.
- Real Decreto aprobando el Plan general de estudios de 1845.
- Proyecto de ley de instrucción pública presentado por el señor ministro de Fomento de 1855.
- Real Decreto aprobando el Plan general de estudios de 1850.
- Ministerio de Fomento. Ley de Bases de 17 de julio de 1857.

situación de la enseñanza en España a mediados de siglo (15). Lo que Gil y Zárate pretende es más que una reforma de la enseñanza, una planificación que reorganice uniformemente los planes y métodos existentes, llevando la instrucción a todos los españoles. Consideraba a la educación como el medio imprescindible para realizar la revolución científica y económica que la nación necesitaba, su política pedagógica se basa en principios como libertad, gratuidad, centralización, inspección y uniformidad.

Es un defensor de la enseñanza ofrecida por el Estado, y propugna la seculazación de la enseñanza, reconociendo la libertad en la educación, pero una libertad controlada y centrada más en el derecho a recibir educación que en la libertad para crear centros de enseñanza (16). En su obra hay vestigios del reformismo ilustrado e incluso autoritario colocado al servicio de unas transformaciones sociales que él juzga irrenunciables.

El Plan Pidal, así pues, adoptaba una perspectiva centralizadora y nacionalizadora al servicio de un programa político liberal, sometiendo el sistema educativo proyectado a un notable control estatal.

Sin embargo, su aparente fortaleza quedaba compensada por su exigua jerarquía normativa, ya que el tener rango de simple Decreto cualquier ministro posterior podría modificarlo o derogarlo, como sucedió en 1847 y 1850.

No hay que dejar de mencionar que en 1851 se firma un Concordato con la Iglesia que inaugura una etapa de mejores relaciones con las autoridades políticas (aceptación de las desamortizaciones, a través de compensaciones, clara confesionalidad del Estado...).

Por lo que afecta a nuestra perspectiva, merece destacarse el artículo 2.º de dicho Concordato, que manifestaba que «la instrucción en las universidades, colegios, seminarios y escuelas públicas y privadas de toda clase estará conforme con la doctrina de la misma religión católica».

El Concordato establecería las bases que fundamentarían la influencia de la Iglesia en el orden educativo, en un momento en que las tendencias secularizadoras y de institucionalización del sistema educativo bajo el control del Estado, se presentaban como dominantes y acabarían plasmándose en la Ley de 1857.

Tras el fin de la «década moderada» y coincidiendo con el acceso de los progresistas al Poder, se envió a las Cortes a fines de 1855 un Proyecto de Ley de Instrucción Pública que finalmente no llegó a ser debatido. De nuevo los moderados en el Gobierno, el Ministro de Fomento Claudio Moyano, redactará un Proyecto de Ley de Bases, que sería aprobado el 17 de julio de 1857, y que

---

(15) ANTONIO GIL DE ZARATE (1793-1861), «De la instrucción pública en España», Madrid, 1855, 3 vols.

Por otro lado, una antología de pedagogos y educadores, de gran utilidad, es la publicada bajo la dirección de Angeles Galino, «Textos pedagógicos hispanoamericanos», Iter Ediciones, Madrid, 1965, y que recoge las aportaciones educativas, entre otros muchos autores, de Jovellanos, Quintana, Pablo Montesino, Gil y Zárate, Jaime Balmes, Giner de los Ríos, Gumersindo Azcárate, Rafael M.ª de Labra, Joaquín Costa, P. Manjón, Ortega y Gasset, Luzuriaga, etc.

(16) A. GIL DE ZARATE, op. cit., tomo I, págs. 158-159, «Si el Estado representa a la sociedad él debe ser quien enseñe, y no hacerlo así es entregar la educación a merced de los partidos, es no cumplir con una de las más sagradas obligaciones que tiene, es conducir la sociedad a la anarquía o al dominio de quien no es el Estado y usurpa sus derechos».

...«Que sólo donde reside la soberanía reside también el derecho de educar, es decir, de formar hombres apropiados a los usos que necesita el soberano y que trasladada la soberanía a la sociedad civil; a esta sociedad corresponde sólo el dirigir la enseñanza, sin que se mezcle en ella ninguna otra sociedad, corporación, clase o instituto que no tenga ni el mismo pensamiento..., ni los mismos intereses, ni las mismas necesidades que la sociedad civil.»

se concretaría en un texto articulado elaborado por el Gobierno que sería publicado el 10 de septiembre de 1857.

La Ley Moyano, instrumento legal decisivo para comprender la evolución del sistema educativo español, disfrutaría de una vigencia inimaginable para sus redactores. A través de ella se lograría la regulación jurídica sistemática y la organización estable de un sistema educativo, objetivo pretendido, como veíamos en páginas anteriores, desde los comienzos del siglo XIX.

Podríamos decir, analizando la evolución constitucional española, que los principios de derecho constitucional fundamental de la Educación se hallan recogidos en este texto legal, en contraste con la mínima extensión que las Constituciones posteriores (prescindiendo quizá de la de 1931) dedican a las cuestiones educativas.

La gran extensión del texto (307 artículos), contribuyó a unificar y a otorgar nivel legislativo a las múltiples, variadas y dispersas disposiciones que regulaban diversos aspectos de la educación.

Aunque estas páginas no sean el lugar adecuado para comentar su contenido, recordemos que la Ley de Bases reconocía la existencia de dos tipos de enseñanza: pública y privada, dirigiendo el Gobierno la pública e interviniendo en la privada según las determinaciones de la ley. Se establecían tres niveles de enseñanza (primera, segunda y superior), y se declaraba que la «enseñanza pública primera será gratuita para todos los que no puedan pagarla y obligatoria para todos en la forma que se determine» (Base 6.ª).

La Administración de la Educación correría a cargo de la Dirección General de Instrucción Pública, dependiente del Ministro de Fomento, organizándose además la Inspección de la Instrucción Pública en todos sus grados y previéndose la existencia de un Real Consejo de Instrucción Pública (17).

---

(17) La Ley Moyano estaba estructurada del siguiente modo:

Sección primera: De los estudios:

Título I: De la primera enseñanza.
Título II: De la segunda enseñanza.
Título III: De las facultades y de las enseñanzas superior y profesional.
Título IV: Del modo de hacer los estudios.
Título V: De los libros de texto.
Título VI: De los estudios hechos en país extranjero.

Sección segunda: *De los establecimientos de enseñanza:*

Título I: De los establecimientos públicos.
Título II: De los establecimientos privados.
Título III: De la enseñanza doméstica.
Título IV: De las academias, bibliotecas, archivos y museos.

Sección tercera: *Del profesorado público:*

Título I: Del profesorado en general.

Sección cuarta: *Del gobierno y administración de la instrucción pública:*

Título I: De la administración general.
Título II: De la administración local.
Título III: De la intervención de las autoridades civiles en el gobierno de la enseñanza.
Título IV: De la inspección.

Por su interés peculiar reproducimos los siguientes artículos:

Artículo 7.º: La primera enseñanza elemental es obligatoria para todos los españoles. Los padres y tutores o encargados enviarán a las escuelas públicas a sus hijos y pupilos desde la edad de seis años hasta la de nueve, a no ser que les proporcionen suficientemente esta clase de instrucción en sus casas o en establecimiento particular.

Artículo 9.º: La primera enseñanza elemental se dará gratuitamente en las escuelas públicas a los niños cuyos padres, tutores o encargados no puedan pagarla, mediante certificación expedida al efecto por el respectivo cura párroco y visada por el alcalde del pueblo.

CONSTITUCION DE 1869

El texto constitucional de 1869, expresión genuina de las ideologías políticas triunfantes en la revolución septembrina de 1868, ha sido considerado de forma general como la elaboración más depurada de la concepción liberal del Estado: reconocimiento amplio y detallado de los derechos individuales y públicos y visión abstencionista del propio Estado.

Citando a Adolfo Posada (18) diremos que «diferenciase la Constitución de 1869 de todas las anteriores por la amplitud, detalle y mayor alcance, como régimen de garantías del título relativo a los «españoles y sus derechos»; que es una verdadera «Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano; un sistema de las condiciones jurídicas que se han estimado necesarias para un adecuado desenvolvimiento de la personalidad humana».

En lo que se refiere a la visión abstencionista del Estado, hemos de señalar que el liberalismo surge, como corriente ideológica, frente a la concepción del Estado absoluto, y busca convertirlo en instancia neutral que posibilite el libre desarrollo de las fuerzas sociales. Por ello y hasta tanto no se convierte en dominante la concepción intervencionista del Estado, éste habrá de sujetarse a una limitación de fines.

La conjunción de estos dos aspectos apuntados se manifiesta, por lo que respecta a la materia educativa en la Constitución de 1869, en la redacción de su artículo 24: «Todo español podrá fundar y mantener establecimientos de instrucción o de educación sin previa licencia, salvo la inspección de la autoridad competente por razones de higiene y moralidad». Dicho artículo figura con la misma redacción en el proyecto presentado a los constituyentes y atraviesa la discusión sin mayores dificultades y sin grandes intervenciones en contra que planteen cuestiones de fondo; apenas algún intento para que se especificara quién era la «autoridad competente» y algún lamento por la falta de inclusión de la libertad de enseñanza (19).

---

(18) ADOLDO POSADA, «Derecho político», quinta edición revisada, tomo II, pág. 293, Madrid,1935.

(19) En la discusión del proyecto interviene el señor Benot: «Señores, en el proyecto de constitución que discutimos se nota un gran aumento de omisiones. Por ejemplo, no se habla en él de la igualdad ante la ley, ni de la igualdad de fueros, ni por él se sabe si ha de haber o no libertad de comercio interior... Pues entre las omisiones que se notan en el proyecto hay una gravísima, y es la omisión de la declaración de la libertad de enseñanza. En ninguna parte de él se encuentra declarado este derecho.» El señor Benot confunde términos en su intervención, pues identifica libertad de enseñanza con ausencia total de cualquier tipo de control por parte del Estado, ni siquiera en lo que se refiere a títulos. Pero da la oportunidad a la Comisión de Constitución a que exprese su pensamiento respecto a una de las acepciones que por entonces tenía el concepto libertad de enseñanza: la de libertad de expresión científica a través de la enseñanza. Responde la Comisión por boca del señor Romero Girón: «Voy a contestar al señor Benot en muy breves palabras. Que la libertad de fundar establecimientos de instrucción y educación está consignada, S. S. no lo niega, sino que lo reconoce. Pero S. S. nos ha considerado con espíritu tan restringido que ha creído que concedemos derecho de fundar establecimientos de instrucción pública a todo el mundo, sin licencia de ninguna clase, y que, sin embargo, no concedemos el derecho de que en esos establecimientos se enseñen todas las doctrinas científicas que tuviera por conveniente el que los fundara. S. S. comprenderá que no es éste el pensamiento de la Comisión, la cual no tenía realmente necesidad de hablar de esto. Se ha consignado ya el derecho de libertad de opinión en todas las materias; el de libertad de asociación en todas las materias y para todos los fines de la vida humana. Pues bien, cuando por un hombre se forma un establecimiento de instrucción o de educación, ¿qué es eso más que usar del derecho de asociación y reunirse para dar la enseñanza? Además, como complemento de esto, como es natural, la Constitución no podía descender a detalles, sino dejarlos a las leyes, y la ley ha venido a proclamar el principio constitucional de libertad absoluta de enseñanza. Por consiguiente, lo que hay aquí es que así como se establece la libertad para fundar casas de instrucción y educación, naturalmente, se establecen para que se instruyan y eduquen los alumnos y haya libertad completa de manifestar cualquier opinión científica sin limitación de ninguna especie.» «El libro del buen ciudadano. Repertorio del derecho político español», por D. JOSE M.ª MAÑAS, Madrid, 1869, tomo II, págs. 1655 a 1657.

El artículo 25, que en ciertas ocasiones quedaba relacionado con el 24 en los debates parlamentarios, establecía que todo extranjero podría instalarse «libremente en territorio español, ejercer en él su industria, o dedicarse a cualquiera otra profesión para cuyo desempeño no exigen las leyes títulos de aptitud expedidos por las autoridades españolas». Como señalaba algún diputado, el Estado se reservaba por vía indirecta la facultad de determinar los requisitos de las titulaciones.

A nivel constitucional el Estado, los entes públicos en general no contraían ninguna obligación de prestación. Nadie podía recurrir a la Constitución del 69 para obligar al Estado a la creación de centros escolares, al mantenimiento del profesorado. Pero esta obligación existía ya, con rango simplemente de Ley, desde 1857, como se ha señalado en páginas anteriores. Y aquí es importante señalar que existía desde el proceso revolucionario del 68 toda una regulación jurídica de la cuestión educativa. La libertad de enseñanza es proclamada en el Decreto de Fomento de 14 de octubre de 1868, así como en el de 21 del mismo mes y año; en este último se especificaba también que «La libertad no debe limitarse a los individuos: es preciso extenderla a las Diputaciones y a los Ayuntamientos. Representantes estas corporaciones de la provincia y el municipio, conocen sus necesidades mejor que el Estado, y tienen por lo menos tanto derecho como este para fundar y sostener con sus fondos establecimientos públicos de enseñanza». También en este decreto se garantiza la libertad de exposición y discusión científica de los contenidos de la enseñanza.

Los enfrentamientos político-educativos (Noche de San Daniel, primera cuestión universitaria, etc.) anteriores a la revolución septembrina, a la par que empujaban a los grupos ahora dominantes a garantizar la libertad de exposición y discusión a los profesores, les volvían recelosos respecto a las posibles competencias del Estado, reconocidas constitucionalmente. Pero por la misma razón, cualquier gobierno podía modificar los decretos señalados siempre que no se atentara al título general o de derechos y libertades. La Constitución, por ello, expresaba algo más que temores; y ese algo más fundamental, era la concepción liberal del Estado aplicada al campo educativo. Ninguno de los grupos con fuerza en 1869 creía que debía corresponder al Estado el protagonismo en la prestación educativa, aunque algunos sí defendían que debía interpretar ese papel de forma transitoria. Un ejemplo magnífico de esta última postura, puede encontrarse en la exposición de motivos del referido Decreto de Fomento de 21 de octubre de 1868 (ministerio Ruiz Zorrilla): «Llegará un momento en que, como ha sucedido en la industria, la competencia entre los que enseñan se limite a los particulares, desapareciendo la enseñanza oficial... hoy no puede intentarse esta supresión, porque el país no está preparado para ella. Si se dejara exclusivamente a la acción individual el cuidado de educar al pueblo, se correría el grave riesgo de dejar sólo una enseñanza mezquina e imperfecta, que rebajaría considerablemente el nivel intelectual de España... La supresión de la enseñanza oficial haría desaparecer las escuelas en gran número de pueblos... Cuando la enseñanza oficial y la privada, estimulándose mutuamente, hagan sentir de una manera general la necesidad de la educación, entonces podremos descansar confiadamente en la iniciativa de los particulares, y el Estado podrá y deberá suprimir los establecimientos literarios que sostiene».

Era, pues, inconcebible imaginar que quienes esperaban que algún día había que llegar a la supresión de los centros estatales, dieran rango constitucional a las obligaciones que el Estado había contraido a través de una norma de rango legal (Ley Moyano).

PROYECTO DE 1873

Nos referimos, obviamente, al Proyecto de Constitución Federal elaborado en el seno de la efímera Primera República y que nunca llegó a tener efectividad. Lo traemos a estas páginas, no obstante, por haber sido un proyecto con cierta relevancia en la historia del constitucionalismo español y por lo novedoso que resultaba en el tratamiento de las cuestiones educativas. El proyecto fue presentado a las Cortes Constituyentes el 17 de julio de 1873. Establecía en su Título Preliminar que «Toda persona encuentra asegurados en la República, sin que ningún poder tenga facultades para cohibirlos, ni ley ninguna autoridad para menoscabarlos, todos los derechos naturales» y entre ellos «el derecho a la difusión de sus ideas por medio de la enseñanza». Declaraba estos derechos «anteriores y superiores a toda legislación positiva».

Su artículo 26 reproducía, sin más, el artículo 24 de la Constitución de 1869 al que hemos hecho referencia. No residía aquí, pues, su innovación, sino en la estructura de poderes que dibujaba y en las obligaciones que cada uno de esos poderes contraía. El artículo 42 (Título III: de los poderes públicos) decía así: «La soberanía reside en todos los ciudadanos, y se ejerce en representación suya por los organismos políticos de la República constituida por medio del sufragio universal» y a continuación, el 43, establecía que «Estos organismos: son: el Municipio, el Estado Regional, el Estado Federal o Nación. La soberanía de cada organismo reconoce por límites los derechos de la personalidad humana. Además el Municipio reconoce los derechos del Estado, y el Estado los de la Federación».

Dentro del Título V (De las Facultades correspondientes a los poderes públicos de la Federación) enumeraba las dichas facultades y entre ellas el «Establecimiento de una Universidad federal y de cuatro escuelas normales superiores de agricultura, artes y oficios en los cuatro puntos de la Federación que se determinen por una ley». El Título XIII (De los Estados) consagraba el principio de que las competencias residuales (las no especificadas en el Título V) correspondían a los Estados (Art. 96) (20). El artículo 98 dentro de este Título XIII, especificaba la obligación de los Estados en materia educativa: «Los Estados tendrán obligación de conservar un Instituto de Segunda Enseñanza para cada una de las actuales provincias y la facultad de fundar las Universidades y escuelas especiales que estimen conveniente. Donde se alcanzaba, sin embargo, el más alto nivel de la obligación de prestar educación por parte de los entes públicos, era en el artículo 108 (Título XIV. De los Municipios) pues éste determinaba que «Las Constituciones de los Estados deben exigir de todo Municipio: que sostengan escuelas de niños y de adultos, dando la instrucción primaria y gratuita».

De esta forma, el proyecto mantenía el principio de la libertad de creación de centros y delimitaba las competencias de la Federación, los Estados y los

---

(20) Una de las características del Estado Federal es la distribución de competencias. Como señala García Pelayo, «las funciones estatales son distribuidas con arreglo a un principio corporativo territorial entre la Federación y los Estados miembros, de modo que su cumplimiento se lleva a cabo por la acción coordinada de los organismos de ambos. Así pues, para ciertas materias existe un solo poder para la totalidad del territorio de la población, mientras que para otras existe una pluralidad de poderes. Con arreglo a este sistema, el ciudadano está inmediatamente sujeto al poder central en algunas esferas, mientras que en otras lo está a los poderes regionales. Es, pues, esencial a toda constitución federal establecer una delimitación de competencias entre la Federación y los Estados miembros, lo que significa, por otra parte, una garantía de la existencia política del Estado miembro, que se expresa en una propia Constitución...». M. GARCIA PELAYO, «Derecho constitucional comparado», séptima edición, Madrid, 1964, pág. 234.

Municipios. Las exigencias técnico-constitucionales de un proyecto federal obligaban a constitucionalizar cuestiones educativas, aunque solo fuera para determinar qué «organismo político» era competente en cada nivel. Pero había más; la declaración, con rango constitucional, de la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria y, más aún, la obligación de los Municipios de garantizarla.

CONSTITUCION DE 1876

«Reunidas las Cortes del Reino y funcionando ya dentro de su órbita legítima todos los poderes legales, el Gobierno, que posee la confianza de S.M. y que ha obtenido la aprobación de su política en la Cámara Popular...».

«Y designó (la reunión de más de 600 ex-senadores y ex-diputados de los treinta años anteriores) una Comisión de hombres ilustres que partiendo de diversos campos, pero unidos por común y patriótico deseo, han preparado soluciones conciliadoras para los diversos problemas constitucionales que entraña el régimen monárquico-parlamentario, en el que felizmente se armonizan la tradición y el progreso, la autoridad y la libertad».

Estos dos párrafos, extraidos de la exposición de motivos del proyecto que el Gobierno presenta a las Cortes, son claramente expresivos de las intenciones, de los objetivos perseguidos por la Restauración en sus inicios, y más específicamente por Cánovas. Intenciones conciliadoras; el propio Cánovas afirmará en alguna ocasión que él no viene a restaurar, sino a conciliar. Y es cierto que España necesitaba la conciliación de 1876, trás las sucesivas frustraciones del período 1868-1874, trás las acciones de Pavía y Martínez Campos, en plena guerra civil Cánovas a quien no pareció oportuno el pronunciamiento de Sagunto que restituía en nuestro país la Monarquía, aspiraba a legitimar ésta no solo con la tradición (Constitución interna) sino con la aceptación democrática expresada por unas Cortes elegidas. Algunos residuos de doctrinarismo se justifican por ese deseo de conciliar ambas legitimidades (21).

Este espíritu de conciliación influye grandemente en que la Constitución de 1876 sea con frecuencia vaga e imprecisa y ofrezca la posibilidad de realizar políticas distintas sin entrar en contradicción con ella. Esto que, en principio, no resulta negativo, hubiera sido beneficioso para el país si luego con la vida política no se hubiera falseado el sistema político que la Constitución aspiraba a regular. Pero ya a fines de siglo, regeneracionistas, sectores liberales y republicanos, por no decir socialistas, criticarán no la Constitución, sino el que ésta se haya convertido en letra muerta entre tantos chalaneos restauracionistas.

---

(21) A este respecto, Sánchez Agesta puntualiza el doctrinarismo de Cánovas y de la propia Constitución; «A la creación y conservación de esa obra de paz espiritual y material, Cánovas sacrificó sus propios principios políticos. El Cánovas doctrinario, en la hora constituyente, no lo fue más que para transigir. Es cierto que los derechos absolutos y naturales quedaron sujetos a una ley de organización, pero con un margen tan flexible que su sentido sólo dependía de quien hiciera la ley y quien la aplicará; el más significativo de esos derechos, la libertad religiosa, tuvo prefijada una característica fórmula: la tolerancia. La misma soberanía nacional encontró una acogida tolerante, en explicaciones conceptuosas del mismo Cánovas, y en la aplicación práctica del sufragio universal, en el que Cánovas hizo un repliegue táctico no exento de habilidad, desde el anatema, como principio político general, a la condenación, como programa del partido conservador. La Constitución de 1876 no es, sin duda, doctrinaria más que en este espíritu de transición, que era para Cánovas el presupuesto obligado de una Monarquía Constitucional en que convivieran pacíficamente los partidos». LUIS SANCHEZ AGESTA, «Historia del constitucionalismo español», tercera edición revisada, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974. págs. 362-63.

Al analizar la discusión constitucional de las cuestiones educativas, Cacho Viu titula el apartado de su libro así: «Dilaciones ante los problemas de la enseñanza» (22). Y, en efecto, la Constitución de 1876 volvía a caer en el camino de la inhibición. El artículo 12 decía: «Cada cual es libre de elegir su profesión y de aprenderla como mejor le parezca. Todo español podrá fundar y sostener establecimientos de instrucción o de educación con arreglo a las leyes. Al Estado corresponde expedir los títulos profesionales y establecer las condiciones de los que pretendan obtenerlos, y la forma en que han de probar su aptitud. Una ley especial determinará los deberes de los profesores y las reglas a que ha de someterse la enseñanza en los establecimientos de instrucción pública costeados por el Estado, las provincias o los pueblos».

Curiosamente, y a pesar de lo señalado sobre los muchos cheques en blanco que el texto constitucional ofrecía, este texto era mucho más explícito que el de la Constitución del 69. Garantizaban una y otra la libertad de creación de centros, pero ahora se establecían posibles limitaciones que cabría determinar a través de leyes ordinarias. Se señalaba ahora, también con claridad, que la colación de grados corresponde al Estado; se remitían numerosas cuestiones a una ley especial, que aparecía como un mandato constitucional. Pero la Ley Moyano sería la que permanecería casi totalmente en vigor por espacio de décadas.

Seguían sin alcanzar rango constitucional algunas de las obligaciones del Estado y los entes públicos consignadas en 1857 (23). Martínez Cuadrado ha juzgado así el comportamiento de la Restauración en materia educativa: «El Estado abandonó en manos de quienes gozaban de poder y autonomía (la Iglesia mayoritariamente; una minoria en manos institucionistas; minorias mínimas entre socialistas y anarquistas) las funciones de la enseñanza. Contribuyó con ello —a diferencia de la Inglaterra victoriana o posvictoriana, la Francia republicana o cualquier otro Estado contemporáneo—a que todos los sectores poseedores de una educación cualificada, procediesen de las instituciones en las que la crítica al Estado liberal era el denominador común, aunque por diversas causas y enfoques ideológicos. Cuando, finalmente, se encontró aislado y combatido por la mayoría de sus crecidos enemigos, el Estado liberal recogía el fruto de su apostasía educativa. Al carecer de apoyos forjados por una larga etapa en el poder, casi nadie deseaba sinceramente movilizarse para sostenerlo. Tan deplorable política educativa intentó corregirse tardíamente y sin convicciones entre 1918 y 1923 (proyectos de Santiago Alba)» (24).

ANTEPROYECTO DE 1929

Como es sabido la Constitución de 1876 tuvo la vigencia más larga de entre todas las constituciones españolas, pues no fue sustituida hasta la Constitución republicana de 1931. Sin embargo, conoció períodos de suspensión de alguna

---

(22) VICENTE CACHO VIU, «La institución libre de enseñanza», Ediciones Rialp, S. A., Madrid, 1962, págs. 398 y ss.

(23) Puede verse el desfase entre las obligaciones establecidas por la Ley Moyano y la realidad educativa en nuestro país, en la primera parte de la Restauración, en E. GUERRERO, «La institución, el sistema educativo y la educación de las clases obreras a fines de siglo», Revista de Educación núm. 243, marzo-abril, 1976, págs. 64-81.

(24) MIGUEL MARTINEZ CUADRADO, «La burguesía conservadora (1874-1931)», Historia de España Alfaguara VI, Alianza Editorial-Alfaguara, Madrid, 1973, pág. 522.

de sus garantías y un largo período que media entre 1923 y 1930 en que estuvo suspendida en su totalidad. Es el período que corresponde a la Dictadura de Primo de Rivera. Manifestada la intención de éste de gobernar y regenerar España en un período de tres meses, no se pensó en un primer momento en cambiar la Constitución. Pero la dictadura fue prolongándose y al Directorio Militar siguió en 1925 un gobierno civil. En 1927 Primo de Rivera creó y convocó la Asamblea Nacional Consultiva y nombró directamente a sus miembros. La Dictadura buscaba una salida y pensó en modificar ampliamente el texto constitucional incorporando la ideología corporativa que parte importante de los ideólogos de aquélla profesaban (Aunós, Pemartín, Pemán, Yanguas, etc.). El intento de perpetuación provoca la caída de la Dictadura por lo que dicho proyecto tampoco llegó a tener vigencia.

El proyecto recogía bastante de la Constitución de 1876, introducía algunas instituciones corporativas como los organismos paritarios y algunas otras como el Consejo del Reino, de tanta importancia posteriormente. Y en general, tenía una visión más intervencionista del Estado, tanto por postulados ideológicos como por la decadencia de la visión abstencionista del mismo.

El artículo 22 (Título III: De los deberes y derechos de los españoles y de la protección otorgada a su vida individual y colectiva) declaraba que los españoles estaban obligados «a dar a los hijos que tuvieren y a los menores confiados legalmente a su cuidado la instrucción elemental, por los medios a su alcance, o haciendo que asistan a la escuela primaria pública». En el artículo 24 (que hacía referencia genérica a la protección concedida por el Estado al matrimonio) volvía a repetir la idea al establecer que «la educación e instrucción de la prole serán facultad y obligación natural de los padres, sin perjuicio de los derechos y deberes supletorios del Estado». En ambos artículos se aprecia el cambio de orientación: la obligación reside en la familia; el Estado procurará facilitarles su cumplimiento, aunque se reserva «derechos» sobre esa educación.

El artículo 26 repetía más o menos el 12 de la Constitución de 1876 y decía así: «Cada cual es libre de elegir su profesión y de aprenderla como mejor le parezca. Todo español podrá dentro de la Constitución y de las leyes, fundar y sostener establecimientos de instrucción y de educación. Al Estado corresponde expedir los títulos profesionales y establecer las condiciones que deberán reunir los que pretendan obtenerlos y la forma en que han de probar su aptitud». Desaparecía el último párrafo de aquel artículo 12 y en cambio se introducía otro artículo, en el que había sin duda condicionantes sobre el contenido de la enseñanza. Nos referimos al artículo 78, un artículo ideológico enmarcado dentro del Título VIII (De la organización y gestión de los servicios públicos), decía así el citado artículo:

> «Los establecimientos de enseñanza y de educación, estarán bajo la inspección del Estado.
> La enseñanza pública se constituirá en forma ordenada y orgánica, a fin de que, desde la escuela a la Universidad, se facilite el acceso a la instrucción y a los grados a cuantos alumnos posean capacidad y carezcan de medios para obtenerlos, y se procure a todos, sin distinción, la más adecuada preparación profesional y cultural, la formación moral y religiosa y la educación ciudadana que favorezca el robustecimiento colectivo del espíritu nacional.
> Para tales cometidos recabará el Estado la eficaz colaboración de particulares y corporaciones, sin perjuicio de la libertad de enseñanza.

El personal docente oficial tendrá los derechos y deberes de los funcionarios públicos. Las leyes determinarán las especiales obligaciones de los profesores y las reglas a que deberá someterse la enseñanza en los establecimientos costeados por el Estado, las provincias o los pueblos.

Las Universidades podrán obtener por ley el reconocimiento de personalidad jurídica propia, con organización autónoma y patrimonio independiente.»

Era, sin duda, el texto que más prolijamente abordaba el tema. Pero incorporaba aquello de lo que se había estado huyendo durante tanto tiempo. Es decir, el control de contenidos por parte del Estado, el control ideológico del profesorado, la incardinación en el sistema educativo público de una ideología cívico-moral excluyente.

LA CONSTITUCION DE LA SEGUNDA REPUBLICA Y LA «CUESTION EDUCATIVA»

La instauración de la Segunda República supuso un acontecimiento decisivo en la evolución política de la España contemporánea, una efímera e ilusionada novedad, comparable a momentos como el período constituyente centrado en torno a las Cortes de Cádiz, o la etapa revolucionaria burguesa de 1868-1873, es decir, situaciones que aprovechando un vacío de poder (invasión napoleónica, destronamiento de Isabel II, agotamiento de la Dictadura de Primo de Rivera) ofrecen oportunidades para realizar proyectos políticos tendentes a la modernización y democratización del país.

Hay un hilo conductor entre las tres ocasiones: los esfuerzos por incorporar a nuestro país a los procesos transformadores de la revolución burguesa en las diferentes etapas de su desarrollo. A título de muestra citaríamos los intentos por convertir a las clases burguesas en las capas directoras y hegemónicas de la nación, la construcción de un Estado capaz de crear un marco idóneo para el desarrollo de las nuevas fuerzas socioeconómicas y que pudiese lograr una cierta y creciente participación de las clases populares en el funcionamiento del sistema político.

En el marco de la Segunda República española, podríamos afirmar que las interrelaciones entre lo político y lo educativo, alcanzan una intensidad, complejidad e incluso tensión desconocidas en épocas anteriores.

Y como explicación de lo que acabamos de decir, hay que partir del hecho de que los grupos políticos republicanos y socialistas consideraron el sistema educativo como factor de apoyo imprescindible para la consolidación y perpetuación de la República (25).

La novedad de la política educativa del régimen republicano, que por otra

---

(25) Como ejemplo recogemos la siguiente cita de LORENZO LUZURIAGA (autor de numerosas obras sobre educación y director de la Revista de Pedagogía), tomada de un artículo titulado «Al servicio de la República: llamada al Magisterio», publicado en el diario *Crisol* y reproducido posteriormente en la citada Revista (volumen X, mayo de 1931).

«El magisterio hispánico ha de responder con todo su entusiasmo a la llamada de la República. El gran ejército de cerca de 40.000 hombres que lo constituyen ha de ponerse lealmente a su servicio. La República se salvará por fin por la escuela. Tenemos ante nosotros una obra espléndida, magnífica. Manos, pues, a la obra. ¡Arriba el magisterio republicano!»

parte sufrirá vicisitudes diversas, según la relación de fuerzas entre los diversos grupos políticos, resalta más que por su dudoso carácter revolucionario si analizamos las medidas adoptadas o las relacionamos con la situación educativa en que se encontraban países como Francia, Alemania (hasta 1933), etc., por el profundo contraste que suponía respecto al sistema educativo de las décadas anteriores influido notablemente por el conservadurismo tradicional (26).

Si los sistemas educativos han sido una institución creada o instrumentalizada por los diversos sistemas políticos, para transmitir determinados valores y pautas de comportamiento, puede ser de interés ocuparse de la problemática educativa de la Segunda República, y sobre todo de los contenidos educativos de la Constitución de 1931, mediante un análisis de los procesos de socialización que los diversos grupos político-educativos estaban interesados en fomentar (27).

Por otro lado, la etapa republicana, se caracteriza por una notable intensificación de los conflictos ideológicos, consecuencia de la adopción de una estructuración política pluralista y reflejo de la pugna entre intereses de todo tipo.

En síntesis, la política educativa de los primeros años de la República supondrá sustancialmente más una radicalización con matices jacobinos y de defensa republicana de un programa liberal, junto a una recuperación del papel del Estado como responsable prioritario de la educación, que una transformación del sistema educativo en sentido socialista, centrándose, por otra parte, en una reorientación del sistema educativo en un sentido laico en contraste con la postura de los grupos conservadores y eclesiásticos y fomentando la generalización efectiva de la enseñanza primaria y el acceso al Bachillerato y a la Universidad de nuevas capas sociales que podrían actuar en su momento como élites portadoras de la República. Así pues, el liberalismo radical considerará a la Educación como función del Estado, sin mediatizaciones de otros poderes, con vistas a integrar políticamente a la sociedad más que para transformarla en sus raíces (28).

De todas las Constituciones españolas, la de 1931 será la que se ocupe con mayor intensidad y detalle de la problemática educativa. El texto constitucional dedicará, dentro del Título III, dedicado a los «Derechos y Deberes de los españoles», parte del Capítulo II (Familia, Economía y Cultura), y en concreto los artículos 48, 49 y 50 a la regulación de las cuestiones educativas

Esta «constitucionalización de la educación» tendrá su importancia respecto a la evolución política del régimen republicano, ya que aunque las mayorías parlamentarias y Gobiernos resultantes fuesen de diverso signo, quedaban todos vinculados por lo dispuesto en la Constitución. Los problemas educativos quedarán insertos en gran medida dentro de la solución dada a la cuestión de las relaciones Iglesia-Estado. A este respecto recordemos que el artículo 3.º de la Constitución declaraba que el «Estado español no tiene religión oficial», y la trascendencia de un artículo como el 26, que junto a la consideración de las confesiones religiosas como Asociaciones privadas sometidas a una ley especial y la eventual disolución de determinadas Ordenes religiosas, contenía

---

(26) Para una visión de conjunto de la política educativa en la España contemporánea, y en la Segunda República, es útil la consulta del trabajo de FRANCISCO RUBIO LLORENTE, publicado en el tomo IV (págs. 413 y ss.), de la obra colectiva «La España de los 70.» (Ed. Moneda y Crédito. Madrid, 1976), y titulado «La política educativa».

(27) A esta intención responde el trabajo de CARLOS ALBA TERCEDOR, «La educación en la II República: un intento de socialización política», publicado en el libro colectivo titulado «Estudios sobre la II República española». Editorial Tecnos, Madrid, 1975 (págs. 49-85).

(28) FRANCISCO RUBIO LLORENTE, op. cit., pág. 445.

la prohibición de que las restantes ejerciesen la industria, el comercio o la enseñanza, y esto último, trastrocaba profundamente la estructura del sistema educativo español.

La Constitución, no prohibirá la existenca de centros privados, aunque tampoco parece tomar medidas destinadas a su fomento, ya que se favorece claramente la enseñanza pública. Sin embargo, la inmensa mayoría de centros privados pertenecía a instituciones religiosas, y aunque en frecuentes ocasiones la prohibición de ofrecer enseñanza fue prácticamente burlada y por diversos procedimientos subsistieron colegios religiosos, la mayoría quedaron clausurados o transformados en centros estatales. Las consecuencias de tal política supondrían que el Estado tendría que asumir la ingente tarea de proporcionar los puestos escolares necesarios, supliendo la actividad desempeñada por los centros religiosos. Se imponía la necesidad de acometer un plan de incremento de centros escolares, que si bien llegó a cuajar en un aumento notable de la construcción de escuelas, acabaría por verse mediatizado por problemas de recursos financieros y sometido a las variaciones de la coyuntura política.

Una vez realizadas las elecciones para las Cortes Constituyentes, la elaboración de la Constitución se convirtió en el centro de atracción de la vida política del país. Previamente se había encargado a una Comisión Jurídica Asesora la redacción de un Anteproyecto de Constitución que fue concluido a fines del mes de junio.

En lo que hace referencia a las cuestiones educativas, dicho Anteproyecto proclamaba que el «servicio de la cultura es atribución esencial del Estado», lo cual fortalecía las concepciones que consideraban al Estado como educador, contribuyendo al aumento y enriquecimiento de sus funciones. También se aludía a que el Estado se obligaba «a proporcionar enseñanza religiosa, que será voluntaria para los alumnos» (posteriormente tal afirmación se modificaría en el sentido de que «el escolar tiene derecho a la enseñanza religiosa; pero el maestro no puede ser obligado a prestarla contra su conciencia». Con lo cual parecía buscarse un equilibrio entre el derecho a recibir enseñanza religiosa y el respeto a las convicciones personales del educador).

El Anteproyecto recogía la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, lo cual estaba ya recogido en la Ley Moyano, aun cuando su cumplimiento había sido ficticio en gran medida. También reconocía la libertad de cátedra y la libertad para fundar y sostener establecimientos de enseñanza sometidos a la regulación e inspección del poder público.

El Anteproyecto de la Comisión Jurídica recibió abundantes críticas (29), su enfoque, por otro lado, era bastante más favorable a las posiciones de la Iglesia sobre la enseñanza, en comparación con el texto definitivo de la Constitución. Los sectores republicanos le criticaban el que no se pronunciase por una enseñanza laica, argumentando que en el propio Anteproyecto se afirmaba en el artículo 6.º, que «no existía religión del Estado».

Las Cortes Constituyentes nombraron una Comisión Parlamentaria para la Constitución, a quien correspondería emitir dictamen sobre el Anteproyecto,

---

(29) Se le consideraba ambiguo, con graves insuficiencias técnicas; se le reprochaba el no ocuparse de temas básicos pedagógicos, como los referentes a la escolaridad, personal docente y carácter de la enseñanza.

La Revista de Pedagogía llegaba a decir: «No vale la pena insistir sobre este desdichado anteproyecto, que será desechado tan pronto como se presente a las Cortes, si no lo hace antes el gobierno. Lo citamos sólo a título de información para poner en guardia a nuestros lectores sobre este documento, que más parece producto del siglo XIX, que del nuestro». Revista de Pedagogía, vol. X, julio de 1931 (págs. 327-329).

pero al no ser éste aceptado por el Consejo de Ministros, la Comisión Parlamentaria tuvo que encargarse de la redacción de un nuevo Proyecto de Constitución.

El 2.º párrafo del artículo 46 de este Proyecto afirmaba lo siguiente: «La enseñanza primaria se dará en la escuela única, que será gratuita, obligatoria y laica».

Dos expresiones «Escuela Unica» y «Escuela Laica» que serán los núcleos centrales del debate educativo constitucional.

En primer lugar, el término «Escuela Unica» es equívoco y se prestaba a multitud de significados y utilizaciones. En realidad corresponde a una incorrecta traducción de la palabra alemana «Einheitsschule», que debería traducirse como «Escuela en Unidad», «Escuela Unificada» o incluso «Escuela Unitaria».

— La escuela unificada como movimiento pedagógico tiene un origen alemán.
— En un principio lo que pretendía era lograr un tronco común para la enseñanza secundaria, ampliando su perspectiva para defender una enseñanza tendente a compensar y superar las distinciones económicas, sociales, de sexo, raza e ideología política. La Escuela Unitaria pretende así hacer del principio de igualdad de oportunidades una realidad efectiva (30).

En opinión de Lorenzo Luzuriaga (31), la escuela unificada supone los siguientes elementos:

a) Respecto a los alumnos: Equiparación de todos los niños en cuanto a las facilidades para su educación, sea cual fuere su posición económica y social, su confesión religiosa y su sexo; pero teniendo en cuenta sus aptitudes e inclinaciones.
b) Respecto a las instituciones: Unificación de las diversas instituciones educativas, desde la escuela de párvulos a la universidad, estableciendo puntos de enlace entre ellas, aunque conservando cada una su fisonomía propia, su peculiaridad.
c) Respecto a los maestros: Aplicación de un principio unitario entre todos los miembros del personal docente de los diversos grados de la enseñanza.
d) Respecto a la Administración: Unificación de todos los servicios y funciones administrativas de la enseñanza y participación en ellos del personal docente.

Así pues, aunque lo correcto sería hablar de escuela unificada y así lo hacía el texto constitucional definitivo en su artículo 48 («El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la ESCUELA UNIFICADA»), es frecuente en la Bibliografía y debates de la época utilizar la expresión escuela única (32).

---

(30) Véase JULIO RUIZ BERRIO, «El significado de la escuela única y sus manifestaciones históricas», artículo publicado en la Revista de Educación núm. 242 (enero-febrero, 1976), págs. 51-63, en especial, págs. 55-57.

(31) LORENZO LUZURIAGA, «La escuela única», Madrid, 1932. págs. 34 y ss.

(32) Por ejemplo, FRANCISCO BLANCO NAJERA, «La escuela única», a la luz de la pedagogía y del derecho, 1932. H. DUCOS: «¿Qué es la escuela única?», Madrid, 1932, con prólogo de Rodolfo Llopis. NARCISO NOGUER, «La escuela única». Madrid, Razón y Fé, 1931. MIGUEL PEREZ RODRIGUEZ, «La escuela única al alcance de todos», Barcelona, 1934.

Por otro lado, la expresión es constantemente usada por personalidades como el ministro Marcelino Domingo, entre otros. («La escuela en la República», Madrid, 1932).

En el debate político y constituyente sobre la escuela única o unificada, se utilizaron argumentos, sobre todo por parte de los grupos conservadores y de derecha republicana que la identificaban con el monopolio docente del Estado, con la instauración de la uniformidad en la enseñanza, con un instrumento al servicio de ideales totalitarios, con un obstáculo insalvable para la libertad de los padres de elegir el centro docente adecuado para sus hijos. En este sentido, recordemos que la política educativa republicana, pretendía eliminar la enseñanza en los centros religiosos, reconociendo únicamente a las iglesias «el derecho, sujeto a inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos». (Artículo 48, párrafo final.)

Los pedagogos republicanos, en particular los conectados con la Institución Libre de Enseñanza insistirían en que tal concepto no implicaba monopolización educativa por parte del Estado, sino que lo que se pretendía era evitar la separación de escuelas o alumnos por motivos religiosos o confesionales, que no suponía uniformidad, sino variedad dentro de la unidad de organización escolar y que además con ello se intentaba superar los compartimentos estancos en que se distribuían los diferentes grados de enseñanza (33).

En este sentido, los socialistas fueron el grupo parlamentario que introdujo la expresión del artículo 48 («Instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada»), argumentando que las diversas estructuras educativas habrían de estar «íntimamente coordinadas y enlazadas como si fuesen eslabones de una misma cadena» (intervención de Rodolfo Llopis ante las Cortes) (34).

Sin embargo, el criterio sustancial para el paso de un nivel a otro se fundamentaba en cuestiones económicas, de ahí el carácter compensatorio del párrafo 4.º del citado artículo, que responde a la tradición del pensamiento liberal de fomentar el mérito y a la motivación socialista (en aquella época) de intentar corregir la desigualdad social mediante la acción del Estado: «La República legislará en el sentido de facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza, a fin de que no se halle condicionado más que por la aptitud y la vocación.»

La alusión a que la enseñanza hará del trabajo su actividad metodológica, suponía en realidad un homenaje a las tendencias pedagógicas de la enseñanza activa o del trabajo, integradas en el movimiento de la Educación Nueva y se corresponde asimismo con una exaltación de los valores del trabajo y producción. (Recordemos el artículo 1.º de la Constitución y los debates que produjo «España es una República democrática de *trabajadores de toda clase*»).

No quisiéramos dejar de aludir al problema de la distribución espacial de competencias educativas entre el Estado y los territorios autónomos, cuestión cuya regulación supone una relevante novedad (si excluimos el Proyecto de Constitución Federal de 1873), en la evolución de nuestro constitucionalismo.

En el artículo 1.º de la Constitución se declaraba que la República constituía «un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y Regiones», y el Título I, Organización nacional (artículos 8-22), contenía la regulación fundamental sobre la constitución de regiones autónomas, re-

---

(33) CARLOS ALBA TERCEDOR, op. cit., pág. 64.

(34) La información más completa sobre la educación en la República puede encontrarse en el texto de MARIANO PEREZ GALAN, «La enseñanza en la Segunda República Española». Ed. Cuadernos para el «Diálogo», Madrid, 1975 (para la cuestión que aquí tratamos son especialmente ilustrativas las páginas 84-88). También es de gran interés la obra de A. Molero Pintado, «La reforma educativa de la Segunda República Española. Primer bienio». Madrid, 1977.

parto de competencias entre el Estado y las Regiones, criterios de aplicación de normas, etc.

En relación con la Educación, el artículo 50 de la Constitución afirmaba que «las regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas, de acuerdo con las facultades que se concedan en sus Estatutos».

En relación con este precepto constitucional, hay que situar el artículo 7.º del Estatuto de Cataluña (Ley de 15 de septiembre de 1932) y el artículo 4.º de la Ley sobre el Estatuto del País Vasco (4 de octubre de 1936).

Hay que tener presente que el bloque de competencias educativas sería uno de los sectores en que el traspaso de poderes del Estado a las regiones sería más efectivo.

V

Según el Estatuto de Cataluña, la Generalidad de Cataluña, por ejemplo, podría crear y sostener centros de enseñanza en los diversos grados, encargarse de los servicios de Bibliotecas, Museos y Bellas Artes, y proponer al Gobierno de la República la concesión de un régimen de autonomía a la Universidad de Barcelona. En un sentido semejante se pronuncia el correspondiente artículo del Estatuto Vasco.

El punto decisivo en los debates constituyentes y que quedó reflejado en los textos constitucionales es el de la dialéctica entre poderes del Estado y poderes autónomos.

En este sentido, el Estado se reserva el derecho exclusivo para la expedición de títulos académicos y profesionales (Artículo 49) y la posibilidad de mantener o crear en las regiones autónomas toda clase de centros (Artículo 50).

El reconocimiento de la enseñanza en lenguas vernáculas queda equilibrado con la obligación del estudio de la lengua castellana y su uso como vehículo de enseñanza en los centros de primaria y secundaria de las regiones autónomas. Correspondiendo al Estado la inspección superior de la enseñanza y la promoción cultural en el exterior (Artículo 50, párrafos 2.º y 3.º).

LEYES FUNDAMENTALES

Se ha señalado con cierta frecuencia que una de las características de las Leyes Fundamentales ha sido la de constituir sucesivas manifestaciones temporales de un poder constituyente que residía en el Jefe del Estado. En efecto, de 1938 a 1967 se suceden las siguientes siete Leyes Fundamentales: Fuero del Trabajo (1938), Ley Constitutiva de Cortes (1942), Fuero de los Españoles (1945), Ley del Referéndum (1945), Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (1947), Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958), Ley Orgánica del Estado (1967). La base jurídica de dicho poder constituyente residía en las llamadas «leyes de prerrogativas» de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, que en virtud de la Disposición Transitoria II de la Ley Orgánica del Estado prescribirían al cumplirse las previsiones sucesorias. En rigor las cuatro primeras Leyes no adquieren el rango de Fundamentales hasta la promulgación de la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado y establecer ésta en su artículo 10 que «son Leyes Fundamentales de la Nación: El Fuero de los Españoles, el Fuero del Trabajo, la Ley Constitutiva de Cortes, la presente Ley de Sucesión, la del Referéndum Nacional y cualquier otra que en lo sucesivo se promulgue confiriéndola tal rango. Para derogarlas o modificarlas será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la nación». Se establece también aquí una limitación al poder constituyente del Jefe del Estado, pues se establece el «referéndum preceptivo» para la modificación o derogación de Leyes Fundamentales.

Hay que señalar, además, que las redacciones originarias del Fuero de los Españoles, Fuero del Trabajo, Ley Constitutiva de Cortes y Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado fueron modificadas por la Ley Orgánica del Estado y establecidas sus redacciones definitivas por el Decreto 779/1967 de 20 de abril, por el que se aprueban los textos refundidos de las Leyes Fundamentales del Reino. Y, aún más, aparte de las derogaciones automáticas que causa el hecho sucesivo, quedaron derogados aquellos aspectos que se contradecían con la Ley para la Reforma Política, también de rango fundamental. A la espera de la nueva Constitución nos encontramos con una compleja situación jurídico-constitucional de carácter transitorio.

En lo que respecta a cuestiones educativas existen algunas repeticiones en las Leyes, lo que ocurre también en otros aspectos, debido sin duda a la falta de un texto único y ordenado. El principio IX de la Ley de Principios establece que «todos los españoles tienen derecho... a una declaración general y profesional, que nunca podrá dejar de recibirse por falta de medios materiales». El artículo 5.º del Fuero de los Españoles, por su parte, declara que «todos los españoles tienen derecho a recibir educación e instrucción y el deber de adquirirlas, bien en el seno de su familia o en centros privados o públicos, a su libre elección. El Estado velará para que ningún talento se malogre por falta de medios económicos». Y el artículo 23 obliga a los padres «a alimentar, educar e instruir a sus hijos». Existe además alguna referencia a la capacidad de los sindicatos para crear y mantener organismos de investigación en el punto 6 de la Declaración XIII del Fuero del Trabajo. Y por fin, la determinación de las competencias del Estado en cuanto a los «planes nacionales de enseñanza» a través de la reserva de ley del apartado I del artículo 10 de la Ley de Cortes.

Como en casi todas las ocasiones, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras, tanto durante el período de las Leyes Fundamentales como en los demás de nuestra historia, es en la legislación ordinaria donde se encuentran reguladas con profusión las cuestiones educativas. En la limitación de nuestro trabajo no podemos ahora analizar como merecerían las disposiciones legales de este último período. Por señalar las más importantes citemos la Ley de 20 de septiembre de 1938 que reforma el Bachillerato, la de 17 de julio de 1945 que reforma la Enseñanza Primaria, la de 29 de julio de 1943 de Ordenación Universitaria, la de 26 de febrero de 1953 que ordena la Enseñanza Media, la de 21 de diciembre de 1965 que modifica la de Instrucción Primaria de 1945, la de 29 de abril de 1964 que establece la Escolaridad Obligatoria de 6 a 14 años, etc. Son leyes muy influidas ideológicamente por las concepciones del punto de partida de la nueva legalidad.

Daremos, sin embargo, una muy corta referencia a la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (4 de agosto de 1970), que significa el intento de reforma más omnicomprensivo desde la Ley Moyano. En la Ley se establece (Artículo 2) el deber del Estado de «proporcionar una educación general y una formación profesional que, de acuerdo con los fines establecidos en el artículo anterior, les capacite para el desempeño de una tarea útil para la sociedad y para sí mismos»; y en el punto 2 del mismo artículo se declara que «La Educación General Básica será obligatoria y gratuita para todos los españoles. Quienes no prosigan sus estudios en niveles educativos superiores recibirán obligatoria y gratuitamente una formación profesional de primer grado. Una vez conseguidos los fines a que se refiere el párrafo anterior, el Gobierno extenderá al Bachillerato la gratuidad de la enseñanza».

ANEXO

TEXTOS CONSTITUCIONALES ESPAÑOLES SOBRE LA EDUCACION

CONSTITUCION DE 1812

TITULO IX

De la instrucción pública

Capítulo único

Art. 366.—En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles.

Art. 367.—Asimismo se arreglará y creará el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción, que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.

Art. 368.—El plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino, debiendo explicarse la Constitución política de la Monarquía en todas las universidades y establecimientos literarios, donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas.

Art. 369.—Habrá una dirección general de estudios, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del Gobierno, la inspección de la enseñanza pública.

Art. 370.—Las Cortes por medio de planes y estatutos especiales arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública.

Art. 371.—Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes.

CONSTITUCION DE 1869

Art. 24.—Todo español podrá fundar y mantener establecimientos de instrucción o de educación sin previa licencia, salvo la inspección de la Autoridad competente por razones de higiene y moralidad.

PROYECTO DE CONSTITUCION FEDERAL DE LA REPUBLICA ESPAÑOLA (1873)

TITULO PRELIMINAR

Toda persona encuentra asegurados en la República, sin que ningún poder tenga facultades para cohibirlos, ni ley ninguna autoridad para mermarlos, todos los derechos naturales.

.../

3.º El derecho a la difusión de sus ideas por medio de la enseñanza.

TITULO II

De los españoles y sus derechos

Art. 26.—Todo español podrá fundar y mantener establecimientos de instrucción o de educación, sin previa licencia, salvo la inspección de la autoridad competente por razones de higiene y moralidad.

TITULO V

De las facultades correspondientes a los poderes públicos de la Federación

.../

20. Establecimiento de una Universidad federal y de cuatro escuelas normales superiores de agricultura, artes y oficios en los cuatro puntos de la Federación que se determinen por una ley.

TITULO XIII

De los Estados

Art. 96.—Los Estados regirán su política propia, su industria, su hacienda, sus obras públicas, sus caminos regionales, su beneficencia, su instrucción y todos los asuntos civiles y sociales que no hayan sido por esta Constitución remitidos al Poder Federal.

Art. 98.—Los Estados tendrán obligación de conservar un Instituto de segunda enseñanza por cada una de las actuales provincias y la facultad de fundar las Universidades y escuelas especiales que estimen conveniente.

TITULO XIV

De los Municipios

Art. 108.

Las Constituciones de los Estados deben exigir de todo Municipio:

— Que sostengan escuelas de niños y de adultos, dando la instrucción primaria gratuita y obligatoria.

CONSTITUCION DE 1876

Art. 12.—Cada cual es libre de elegir su profesión y de aprenderla como mejor le parezca.

Todo español podrá fundar y sostener establecimientos de instrucción o de educación, con arreglo a las leyes.

Al Estado corresponde expedir los títulos profesionales y establecer las condiciones de lo que pretendan obtenerlos, y la forma en que han de probar su aptitud.

Una ley especial determinará los deberes de los profesores y las reglas a que ha de someterse la enseñanza en los establecimientos de instrucción pública costeados por el Estado, las provincias o los pueblos.

ANTEPROYECTO DE 1929

TITULO III

De los deberes y derechos de los españoles y de la protección otorgada a su vida individual y colectiva

Art. 22.—Todos los españoles están obligados:

3.º A dar a los hijos que tuvieren y a los menores confiados legalmente a su cuidado la instrucción elemental, por los medios a su alcance o haciendo que asistan a la escuela primaria pública.

Art. 24.—La educación e instrucción de la prole serán facultad y obligación natural de los padres, sin perjuicio de los derechos y deberes supletorios del Estado.

Art. 26.—Cada cual es libre de elegir su profesión y de aprenderla como mejor le parezca.

Todo español podrá, dentro de la Constitución y de las leyes, fundar y sostener establecimientos de instrucción y de educación.

Al Estado corresponde expedir los títulos profesionales y establecer las condiciones que deberán reunir los que pretendan obtenerlos y la forma en que han de probar su aptitud.

TITULO VIII

De la organización y gestión de los servicios públicos

Art. 78.—Los establecimientos de enseñanza y de educación estarán bajo la inspección del Estado.

La enseñanza pública se constituirá en forma ordenada y orgánica, a fin de que, desde la Escuela a la Universidad, se facilite el acceso a la instrucción y a los grados a cuantos alumnos posean capacidad y carezcan de medios para obtenerlos, y se procure a todos, sin distinción, la más adecuada preparación profesional y cultural, la formación moral y religiosa y la educación ciudadana que favorezca el robustecimiento colectivo del espíritu nacional.

Para tales cometidos recabará el Estado la eficaz colaboración de particulares y corporaciones, sin perjuicio de la libertad de enseñanza.

El personal docente oficial tendrá los derechos y deberes de los funcionarios públicos. Las leyes determinarán las especiales obligaciones de los profesores y las reglas a que deberá someterse la enseñanza en los establecimientos costeados por el Estado, las provincias o los pueblos.

Las Universidades podrán obtener por ley el reconocimiento de personalidad jurídica propia, con organización autónoma y patrimonio independiente.

Art. 26.—Todas las confesiones serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial.

El Estado, las regiones, las provincias y los Municipios, no mantendrán, favorecerán, ni auxiliarán económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas.

Una ley especial regulará la total extinción, en un plazo máximo de dos años, del presupuesto del Clero.

Quedan disueltas aquellas Ordenes religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado. Sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes.

Las demás Ordenes religiosas se someterán a una ley especial votada por estas Cortes Constituyentes y ajustadas a las siguientes bases:

1.ª Disolución de las que, por sus actividades, constituyan un peligro para la seguridad del Estado.

2.ª Inscripción de las que deban subsistir, en un Registro especial dependiente del Ministerio de Justicia.

3.ª Incapacidad de adquirir y conservar, por sí o por persona interpuesta, más bienes que los que, previa justificación, se destinen a su vivienda o al cumplimiento directo de sus fines privativos.

4.ª *Prohibición de ejercer la industria, el comercio o la enseñanza.*

5.ª Sumisión a todas las leyes tributarias del país.

6.ª Obligación de rendir anualmente cuentas al Estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la Asociación.

Los bienes de las Ordenes religiosas podrán ser nacionalizados.

Art. 48.—El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada.

La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria.

Los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. La libertad de cátedra queda reconocida y garantizada.

La República legislará en el sentido de facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza, a fin de que no se hallen condicionados más que por la aptitud y la vocación.

La enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de solidaridad humana.

Se reconoce a las Iglesias el derecho, sujeto a inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos.

Art. 49.—La expedición de títulos académicos y profesionales corresponde exclusivamente al Estado, que establecerá las pruebas y requisitos necesarios para obtenerlos aun en los casos en que los certificados de estudios procedan de centros de enseñanza de las regiones autónomas. Una ley de Instrucción pública determinará la edad escolar para cada grado, la duración de los períodos de escolaridad, el contenido de los planes pedagógicos y las condiciones en que se podrá autorizar la enseñanza en los establecimientos privados.

Art. 50.—Las regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas, de acuerdo con las facultades que se concedan en sus Estatutos. Es obligatorio el estudio de la lengua castellana, y ésta se usará también como instrumento de enseñanza en todos los Centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas. El Estado podrá mantener o crear en ellas instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República.

El Estado ejercerá la suprema inspección en todo el territorio nacional para asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo y en los dos anteriores.

El Estado atenderá a la expansión cultural de España estableciendo delegaciones y centros de estudio y enseñanza en el extranjero y preferentemente en los países hispanoamericanos.

ESTATUTO DE CATALUÑA

Art. 7.º.—La Generalidad de Cataluña podrá crear y sostener los Centros de enseñanza en todos los grados y órdenes que estime oportunos, siempre con arreglo a lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución, con independencia de las instituciones docentes y culturales del Estado y con los recursos de la Hacienda de la Generalidad, dotada por este Estatuto.

La Generalidad se encargará de los servicios de Bellas Artes, Museos, Bibliotecas, Conservación y monumentos y archivos, salvo el de la Corona de Aragón.

Si la Generalidad lo propone, el Gobierno de la República podrá otorgar a la Universidad de Barcelona un régimen de autonomía; en tal caso, ésta se organizará como Universidad única regida por un patronato que ofrezca a las lenguas y a las culturas castellana y catalana las garantías recíprocas de convivencia, en igualdad de derechos, para profesores y alumnos.

Las pruebas y requisitos que, con arreglo al artículo 49 de la Constitución establezca el Estado para la expedición de títulos, regiran con carácter general para todos los alumnos procedentes de los Establecimientos docentes del Estado y de la Generalidad.

LEY SOBRE EL ESTATUTO DEL PAIS VASCO

4 de octubre de 1936

Art. 4.º.—Conforme a lo preceptuado en el artículo 50 de la Constitución, se reconoce al País Vasco la facultad de crear y sostener Centros docentes de todas las especialidades

y grados, incluso el universitario, siempre que su orientación y métodos se ciñan a lo imperiosamente establecido en el artículo 48 de la propia ley fundamental. El Estado podrá mantener los Centros de enseñanza ya existentes y crear otros nuevos en el País Vasco si lo considera necesario en servicio de la cultura general.

Para la colación de títulos académicos y profesionales, en tanto no se dicte una ley que regule lo prevenido en el artículo 49 de la Constitución, se establecerá una prueba final de Estado en la Universidad, si se crea, y en los demás Centros de enseñanza sostenidos por la región autónoma, con arreglo a las normas y requisitos que señale el Gobierno de la República.

El País Vasco se encargará de los servicios de Bellas Artes, Archivos, Museos, Bibliotecas y Tesoro Artístico.

FUERO DE LOS ESPAÑOLES

17 de julio de 1945

TITULO I

Deberes y derechos de los españoles

Art. 5.º.—Todos los españoles tienen derecho a recibir educación e instrucción y el deber de adquirirlas, bien en el seno de su familia o en centros privados o públicos, a su libre elección. El Estado velará para que ningún talento se malogre por falta de medios económicos.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL MOVIMIENTO (1958)

IX

Todos los españoles tienen derecho: a una justicia independiente, que será gratuita para aquellos que carezcan de medios económicos; a una educación general y profesional, que nunca podrá dejar de recibirse por falta de medios materiales; a los beneficios de la asistencia y seguridad sociales, y a una equitativa distribución de la renta nacional y de las cargas fiscales. El ideal cristiano de la justicia social, reflejado en el Fuero del Trabajo, inspirará la política y las leyes.

ENSEÑANZA, CONSTITUCION Y CONCORDATO

Carlos CORRAL SALVADOR*

Por encima de las fronteras de los Estados y más allá de los programas de los partidos como de los intereses de los grupos de presión y de las fuerzas sociales se alzan las aspiraciones de la humanidad hacia la justicia, la libertad y la paz sobre el fundamento de la dignidad de la persona y de sus derechos nativos e inalienables.

Uno de ellos es precisamente el relativo a la enseñanza, en el que se encuentran comprometidos el hombre, la familia, el Estado, los grupos sociales —entre ellos, las Iglesias— y las organizaciones internacionales. Por ello, la regulación del mismo implica la conjunción entrelazada de todas las partes interesadas en todos los niveles.

Dos de esos niveles son justamente el interno (estatal) y el internacional. Ahora bien, el Estado, aunque soberano, una vez que se halla obligado por acuerdos en el orden internacional, ha de observarlos y llevarlos a la práctica en toda la esfera de su competencia, trátese de la legislación ordinaria o de la constitucional, respecto a las materias convenidas. Igual da que la obligación asumida se funde en tratados multilaterales, sean de ámbito universal, sean de ámbito regional, como en tratados bilaterales, entre los que se cuentan los concluidos con la Santa Sede como órgano supremo de la Iglesia Católica —los así llamados vulgarmente Concordatos.

Por ello, no queremos tratar el tema concordato-educación desconectado del de orden internacional-educación, del que aquél es sólo parte. Y a su vez, tampoco queremos estudiar el tema constitución-educación-concordato sin referencia al derecho comparado como elemento iluminador de la problemática constitucional del momento presente.

En su consecuencia expondremos: (I) el ordenamiento jurídico: internacional (A) y constitucional comparado (B) de la Comunidad Europea y de sus miembros sobre enseñanza; a continuación (II), el régimen docente concordado comparado y español, para examinar (III) la incidencia de ambos en la elaboración de las normas constitucionales que afecten a la enseñanza.

I. LA ENSEÑANZA EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO DE LA COMUNIDAD EUROPEA Y DE SUS ESTADOS MIEMBROS

La entrada en la Comunidad Europea no sólo implica una aceptación del derecho comunitario e internacional con todas sus consecuencias, sino que presupone el mantenimiento o, en su caso, la inserción de unos principios y normas fundamentales comunes en el ámbito al menos de los derechos humanos.

---

* Profesor Agregado de la Universidad Complutense de Madrid. Vicerrector de la Universidad de Comillas.

Siendo uno de ellos el relativo a la educación y enseñanza interesa sobre manera al constituyente español, si no se quiere improvisar o comenzar desde cero, conocer y valorar cómo han sido resueltos los problemas educativos por los Estados, ya miembros de las Comunidades Europeas, en sus respectivas Constituciones.

Nadie puede sentirse tan original que por orgullo desprecie modelos ajenos ni, aun siéndolo, puede demostrarlo si no es en comparación con los demás. Sólo la ignorancia es atrevida. La experiencia, aún ajena, siempre será maestra de la vida.

Es imprescindible, ante todo, tener presente el ordenamiento internacional europeo, en cuanto vinculante para España, y en segundo lugar, el derecho constitucional europeo de los Estados con quienes España está decidida a formar una comunidad superior.

1. Los principios del orden internacional en la enseñanza

Los principios fundamentales que rigen la posición de los Estados ante la educación y la enseñanza y su proyección individual e institucional, se encuentran sustancialmente enunciados en las respectivas Constituciones y Leyes fundamentales. Pero no sólo ahí. Europa, al menos la occidental, se encuentra vinculada por numerosas convenciones y declaraciones internacionales que tutelan y regulan el ejercicio de la libertad del hombre en la esfera docente y escolar.

Sin pretender una exposición completa ofrecemos una síntesis del ordenamiento internacional europeo sobre la enseñanza que sirva de recto encuadramiento al derecho constitucional comparado de los Estados de Europa.

1.1. *El régimen internacional europeo de enseñanza* (1)

El marco jurídico está constituido nuclearmente por la «Convención de salvaguardia de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales» de Roma del 4 de noviembre de 1950 con sus cinco Protocolos adicionales.

Esta no es una declaración más de derechos. Se trata de su efectiva garantía. A prestarla se han comprometido ya 14 Estados mediante la ratificación de la Convención de Roma de 1950 con su Protocolo de 1952.

En ella no sólo se reafirman los más importantes derechos fundamentales del hombre; se crea, además, un sistema jurídico de garantías que eficazmente los tutela. Por ello constituye el primero y más trascendental paso en tomar medidas adecuadas de garantía colectiva internacional de los derechos enunciados en la Declaración Universal O.N.U.

Entre ellos destaca el derecho a la instrucción y, en conexión con él, el de libertad religiosa.

---

(1) De forma general y con la indicación del estado de ratificación en que se encuentran las distintas Declaraciones y Convenios internacionales véase: A. TRUYOL, *Los Derechos Humanos*, Madrid, Edit. Tecnos 1977. Referencias más concretas en CORRAL, C.: *La libertad religiosa en el orden internacional*, en «Vaticano II. La libertad religiosa», Madrid, 1966. LANARES, P.: *La liberté religieuse dans les conventions internationales et dans le droit public général*, Ed. Horvath, 1964. BUGAN, A.: *La comunità internazionale a la libertà religiosa*, Roma, 1965. GALLINA, E.: *La Chiesa cattolica con le organizzazioni internazionali per i diritti umani*, Ed. UECI, 1968. AA. VV. (bajo la dirección de Italo y Francesco DRAGOSEI): *I Diritti dell'uomo*, Napoli, 1969.

Respecto al primero, y dentro de la familia, es a los padres, no al Estado, a quienes primeramente se proclama corresponder la educación y la elección de la forma de instruir a sus hijos. En este punto es terminante el Protocolo adicional a la Convención Europea:

> «*Art. II.*—Nadie puede rehusar el derecho de instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asume en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas.»

Desgraciadamente, no se muestran tan firmes los Estados signatarios en llevarlo a la práctica, como lo pusieron de manifiesto por las reservas y declaraciones hechas al momento de suscribir la Convención y permitidas por ésta (art. 64). «El Estado debería —declaraban los Países Bajos— no sólo respetar los derechos de los padres en el campo de la educación, sino también, en caso de necesidad, asegurar el ejercicio de estos derechos mediante medidas financieras apropiadas» (2). En forma similar, Irlanda.

Respecto al segundo —el de libertad religiosa—, la Convención Europea incluye en él, como uno de los medios, la enseñanza. Así viene enunciado:

> «*Art. IX.*—Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de cambiar de religión o creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual o colectivamente, en público o en privado, mediante el culto, la *enseñanza*, las prácticas y el cumplimiento de los ritos.»

1.2. *El régimen internacional de ámbito universal sobre enseñanza*

Pero no podrá comprenderse adecuadamente el régimen internacional europeo occidental en materia de enseñanza sin tener presentes los principios y directrices de la O.N.U. que trata de hacer efectivos en la propia área.

El ordenamiento internacional en el ámbito universal en materia docente está constituido fundamentalmente por las disposiciones de la Declaración universal de los derechos del hombre (10 de diciembre de 1948), de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial (21 de diciembre de 1965) y del Pacto Internacional sobre los derechos civiles y políticos (16 de diciembre de 1966).

En la Declaración universal de los derechos del hombre, del 10 de diciembre de 1948, se encuentra proclamado el derecho relativo a la educación en el artículo 26:

> «1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
>
> 2. La educación debe tender al pleno desarrollo de la personalidad humana y a reforzar el respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamenta-

---

(2) MARGIOTTA BROGLIO: *La protezione internazionale della Libertá Religiosa* en Studi Urbinati, 35, 1966-67, Nuova Serie A-N 19, nn. 33-39.

les. Debe favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos sociales o religiosos, así como el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tienen, por prioridad, el derecho de escoger la clase de educación de sus hijos.»

En el *Convenio adoptado por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura* relativo a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (14 diciembre 1960) se determina expresamente el derecho de los padres a escoger la forma educativa de religión para sus hijos:

«1. Los Estados Partes en la presente Convención convienen:

a) En que la educación debe tender al pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y a reforzar el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y que debe fomentar la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales o religiosos y el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz;

b) En que debe respetarse la libertad de los padres o, en su caso, de los tutores legales: 1.º de elegir para sus hijos establecimientos de enseñanza que no sean los mantenidos por los poderes públicos, pero que respeten las normas mínimas que puedan fijar o aprobar las autoridades competentes, y 2.º de dar a sus hijos, según las modalidades de aplicación que determine la legislación de cada Estado, la educación religiosa y moral conforme a sus propias convicciones; en que, además, no debe obligarse a ningún individuo o grupo a recibir una instrucción religiosa incompatible con sus convicciones.

c) En que debe reconocerse a los miembros de las minorías nacionales el derecho a ejercer las actividades docentes que les sean propias, entre ellas la de establecer y mantener escuelas y, según la política de cada Estado en materia de educación, emplear y enseñar su propio idioma, siempre y cuando:

I) ese derecho no se ejerza de manera que impida a los miembros de las minorías comprender la cultura y el idioma del conjunto de la colectividad y tomar parte en sus actividades, ni que comprometa la soberanía nacional;

II) el nivel de enseñanza en estas escuelas no sea inferior al nivel general prescrito o aprobado por las autoridades competentes; y

III) la asistencia a tales escuelas sea facultativa.

2. Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen a tomar todas las disposiciones necesarias para garantizar la aplicación de los principios enunciados en el párrafo 1 de este artículo.»

Y queda configurado así dicho derecho preferente a elegir centros de enseñanza.

«En el caso de que el Estado las admita, las situaciones siguientes no serán consideradas como constitutivas de discriminación en el sentido del artículo 1 de la presente Convención:

a) La creación o el mantenimiento de sistemas o establecimientos de enseñanza separados para los alumnos de sexo masculino y para los de sexo femenino, siempre que esos sistemas o establecimientos ofrezcan facilidades equivalentes de acceso a la enseñanza, dispongan de un personal docente igualmente

calificado, así como de locales escolares y de equipo de igual calidad y permitan seguir los mismos programas de estudio o programas equivalentes.

b) La creación o el mantenimiento por motivos de orden religioso o lingüístico, de sistemas o establecimientos separados que proporcionen una enseñanza conforme a los deseos de los padres o tutores legales de los alumnos, si la participación en esos sistemas o la asistencia a esos establecimientos es facultativa y si la enseñanza en ellos proporcionada se ajusta a las normas que las autoridades competentes puedan haber fijado o aprobado, particularmente para la enseñanza del mismo grado.

c) La creación o el mantenimiento de establecimientos de enseñanza privados, siempre que la finalidad de esos establecimientos no sea la de lograr la exclusión de cualquier grupo, sino la de añadir nuevas posibilidades de enseñanza a las que proporciona el poder público, y siempre que funcionen de conformidad con esa finalidad, y que la enseñanza dada corresponda a las normas que hayan podido prescribir o aprobar las autoridades competentes, particularmente para la enseñanza del mismo grado.»

De entre todos los convenios que tratan de aplicar la Declaración de derechos humanos en el campo de la enseñanza es, sin duda, el más terminante el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, del 16 de diciembre de 1966, en el que se proclaman: primero, el derecho de toda persona a la educación; segundo, el deber correlativo del Estado a expandir dicho derecho en todos los niveles; tercero, la primacía del derecho de los padres a escoger escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, y cuarto, la libertad de abrir escuelas privadas. Así se expresa el artículo 13:

«1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos racionales, étnicos o religiosos y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente.

b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria.

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus

hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescribe o apruebe en materia de enseñanza, y hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se repeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescribe el Estado.»

El *Pacto internacional sobre los derechos civiles y políticos* (21 de diciembre de 1966) garantiza los mismos derechos anteriormente expuestos (art. 18, números 1, 2, 4). El número 3 de este artículo 18 nos puede aportar nuevos elementos de discernimiento:

«3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.»

1.3. *Derecho constitucional comparado de los Estados fundadores de la Comunidad Económica Europea*

Ante la imposibilidad de recorrer, aunque sea somera síntesis, las disposiciones relativas a la enseñanza contenidas en las Constituciones de los Estados de la Comunidad Europea ampliada, nos detendremos en las de los Estados fundadores, los «seis». Por dos razones: primera, porque son ellos con los que España se ha sentido más vinculada por su historia y por su cultura; segunda, porque son ellos los que han constituido el núcleo de un ordenamiento europeo al que han tenido que adherirse y acomodarse los tres nuevos.

Y España se encuentra en esta misma andadura.

Sin tener todos la misma importancia ni ejercer el mismo influjo, los «seis», cada uno bajo un aspecto, merecen una consideración especial. Especial, pues cada uno de ellos a los mismos problemas da su peculiar solución constitucional dentro del marco de unos mismos principios supremos.

Desde una perspectiva de una nueva Constitución en que tanto pesan los pactos entre los partidos y sus líderes, destaca de forma eminente Bélgica y Holanda, por la importancia que tuvieron y mantienen los pactos escolares entre los partidos; Francia, por la evolución de su ordenamiento escolar y la adaptación del mismo a la realidad social; Alemania, por la gravedad de sus disposiciones constitucionales y el sistema de convenios que adopta con las Iglesias para resolver las cuestiones conexas con la libertad religiosa individual e institucional; Italia, por su presente momento de cambio e inestabilidad.

Mientras las cuatro primeras se desenvuelven sin Concordatos ni Convenios con las Iglesias, Alemania e Italia los mantienen y aplican. Francia, no obstante, sigue observando, para Alsacia y Lorena, las cláusulas del Concordato napoleónico de 1801, dada la peculiaridad e historia de tan importantes regiones.

Si se considera, en especial, el punto de convergencia de los tres factores: Enseñanza, Constitución (de la Federación, por un lado, y de las Regiones

—Länder—, por otro) y Convenios con las Iglesias (sea con las Iglesias Evangélico-Luteranas, sea con la Iglesia Católica), el modelo de mayor interés para tener en cuenta en el actual momento español es quizá, en su conjunto, el de Alemania occidental.

2. Holanda

En Holanda ha revestido la cuestión escolar tal importancia que, a finales del siglo pasado, desplazó no solamente la problemática religiosa general del país, rico en divisiones religiosas no menos que en luchas ideológicas, sino que además galvanizó la política interna del gobierno y de los partidos en la lucha en torno a la escuela hasta culminar en la solución definitiva adoptada en 1922.

La feliz llegada a los vigentes principios constitucionales sobre la educación no ha sido ni fácil ni corta. En la conquista de la paz escolar, ratificada en la Constitución actual, se han recogido y superado las siguientes etapas: 1) el fin del monopolio escolar; 2) el monopolio de la escuela pública (1806-1848); 3) el retorno de la libertad escolar (1848-1889); 4) la ayuda financiera (1889-1913); 5) la igualdad financiera de las escuelas (1913-1920).

Interesa sobre manera exponer el sistema educativo tal como hoy se refleja en los principios vigentes establecidos en la Constitución (3).

---

(3) Como visión de conjunto véase KAMPHUIS, J. L., *La liberté de religion et de l'Eglise dans la legislation neerlandaise. Etude phenomenologique et juridique*, Roma, 1959. KRANENBURG, J. L., *Het Nederlands Staatsrecht*, Haarlem, ed. 8, 1958, espec. pp. 502-531. VAN DER POT, C. W., *Handboek van het Nederlandse Staats recht*, Zwolle. Ed. 6, 1957. Más en concreto, CORRAL, C., *La libertad religiosa en la Comunidad Europea*, cap. III, n. 5.

De interés será también ofrecerles la legislación sobre la materia, que aparece en el Cap. XII, Art. 208:

> La educación será objeto de constante solicitud por parte del Gobierno. La impartición de la educación será libre a reserva de la superintendencia del Gobierno y, además, en lo que se refiere a la educación general, tanto elemental como secundaria, a reserva del examen en relación con la capacidad y moralidad del profesor, todo lo cual será regulado por ley.
>
> La educación pública será regulada por ley, respetando previamente las ideas religiosas de todas las personas.
>
> En cada Municipio, las autoridades impartirán educación elemental general pública suficiente en el número adecuado de escuelas. De conformidad con las reglas a establecer por ley, se permitirá la no aplicación de esta disposición siempre que se dé la oportunidad de recibir dicha educación. Las normas de eficiencia a prescribir para la educación y a cubrir, total o parcialmente, con fondos públicos serán reguladas por ley, observando debidamente, en lo que se refiere a la educación privada, la libertad ideológica.
>
> Estas normas se regularán para la educación elemental general, de tal modo, que garanticen igualmente bien la eficiencia de la educación privada, subvencionada enteramente con fondos públicos, y la educación pública.
>
> En estas regulaciones, la libertad de la educación privada, relativa a la elección de los medios de instrucción y al nombramiento de profesores, será respetada y considerada especialmente.
>
> La educación elemental general privada que cumpla las condiciones a imponer por ley será subvencionada con fondos públicos, de acuerdo con las mismas normas que la educación pública.
>
> Las condiciones en las cuales la educación secundaria general privada y la educación universitaria preparatoria recibirán contribuciones de fondos públicos se fijarán por ley.
>
> El Rey ordenará la redacción de un informe sobre las condiciones de la educación, que se someterá anualmente a los Estados Generales.

Los principios constitucionales vigentes relativos a la enseñanza

Los principios enunciados en la vigente Constitución (capítulo XII, art. 208) se pueden examinar en sí mismos, en relación con los principios proclamados en la Constitución anterior y, en nuestro caso, con relación a la cuestión religiosa.

La redacción de los preceptos constitucionales relativos a la enseñanza no ha sufrido cambio alguno desde la reforma constitucional de 1917. Sólo se da un mero traslado local del capítulo X (art. 192) en la anterior Constitución de 1917 al capítulo XII (art. 201) de la Constitución revisada en 1922, y hoy, dentro del mismo capítulo XII, al artículo 208. Dice así:

«La enseñanza debe ser objeto de constante solicitud del gobierno.»

«La enseñanza es libre, dejando a salvo a la autoridad pública la vigilancia y, además, en cuanto a la enseñanza de formación general, tanto media como primaria, el examen de la capacidad y moralidad del personal docente; todo ello será regulado por la ley.»

«La enseñanza será regulada por la ley, respetando los sentimientos religiosos de cada uno.»

«En todos los municipios se impartirá, por parte de las autoridades, enseñanza primaria pública de formación general satisfactoria en suficiente número de escuelas. Se podrán conceder dispensas a este reglamento a condición de que la ley vigile el que satisfaga a los padres que deseen la enseñanza pública para sus hijos.»

«Las condiciones de validez a que habrá de satisfacer la enseñanza, costeada total o parcialmente por el Tesoro, serán fijadas por la ley, dejando a salvo la libertad de dirección por lo que concierne a la enseñanza privada.»

«Estas condiciones, en cuanto a la enseñanza primaria de formación general, habrán de ser establecidas de forma que la enseñanza privada, costeada total o parcialmente por el Tesoro, y la enseñanza pública ofrezcan las mismas garantías de eficacia. La reglamentación respetará la libertad de la enseñanza privada en cuanto a la elección del material de enseñanza y el nombramiento del personal docente.»

«Los gastos derivados de la enseñanza privada primaria de formación general que reúna las condiciones establecidas por la ley correrán a cargo del Tesoro en igual medida que los ocasionados por la enseñanza pública. La ley determinará las condiciones para la concesión de subvenciones del Tesoro a la enseñanza privada de formación general y a la enseñanza superior preparatoria.»

«El Rey hará presentar anualmente, a los Estados Generales, una relación sobre la situación de la enseñanza.»

La característica típica del sistema docente holandés es la financiación, por parte de los organismos públicos (administración central y municipios), de toda la enseñanza —pública y privada— en la plena igualdad.

Conocidos el enunciado de los principios constitucionales en la materia escolar y su encuadramiento con relación a la anterior normativa constitucional, falta examinar la inflexión de éstos en la cuestión religiosa. Hay que distinguir la enseñanza de la religión y la enseñanza privada confesional.

La enseñanza de la religión

¿Queda ésta realmente garantizada en la escuela pública? En principio, a la enseñanza pública se la concibe como neutra. *Neutra* en cuanto no se da una

enseñanza obligatoria de religión. Es la consecuencia de la separación de la Iglesia calvinista del Estado y de la libertad de cultos, iniciadas ambas por la República francesa (1796-1815) en Holanda y confirmadas en forma definitiva y neta en la Constitución de 1841. Pero se trata de una neutralidad relativa. Relativa en cuanto que la enseñanza pública debe adaptarse a las creencias de las familias y, por lo mismo, variable según los lugares. Además, se reservan horas libres para recibir la enseñanza religiosa. En la escuela privada, el programa general de estudios de la enseñanza primaria puede ser ampliado con clases de religión.

La garantía efectiva de la enseñanza privada y escuela privada

La enseñanza impartida por las asociaciones privadas en sus propias escuelas es en el derecho constitucional holandés donde, sin duda alguna, alcanza mayor relieve que en ningún otro. En virtud del principio constitucional de auténtica libertad de enseñanza (art. 208, párr. 2), las distintas confesiones religiosas tienen garantizada la libertad para abrir escuelas de todos los grados, desde el grado primario hasta el superior universitario. Las únicas condiciones son la higiene, la moralidad y la capacidad de los profesores, que permanecen bajo la competencia del Estado. De ahí la doble categoría de escuelas, la pública y la privada. Y ésta, a su vez, católica, protestante, e incluso laica, según se asiente sobre los principios católicos, protestantes o se haya fundado sin intervención de convicción religiosa de ningún género. La realidad responde adecuadamente al sistema jurídico de la Constitución.

La financiación pública de las escuelas privadas, en paridad con las escuelas públicas

No sólo es plenamente garantizada la enseñanza privada. Es, además, subvencionada por los organismos públicos conforme al principio constitucional (art. 208, párrs. 5, 6 y 7). Y lo es en régimen de igualdad financiera. Esta es *completa en la enseñanza primaria*. «Los gastos corren a cargo del Tesoro en la misma medida que los ocasionados por la enseñanza pública» (art. 208, párr. 7). El Estado paga la misma retribución anual a los maestros de la escuela privada que a los de la pública. Los gastos de explotación de las escuelas libres corren por cuenta del Estado y del municipio. En la *enseñanza secundaria*, por no reunir las condiciones de obligatoriedad y gratuidad de la primaria, la uniformidad financiera no se rige por las mismas normas. Sin embargo, cuando a una escuela se le reconoce el derecho al subsidio, percibe el 100 por 100 de los gastos de personal y material. En la enseñanza técnica y profesional, que se debe a la iniciativa particular y de ella son la mayoría de las escuelas de este tipo, el Estado corre con el 70 por 100 de los gastos y los municipios con el 30 por 100. Al Estado compete declarar la necesidad de la escuela profesional y determina la subvención. Del principio de ayuda financiera no se excluye la *Enseñanza Superior* mantenida por las confesiones religiosas. Las subvenciones se encuentran en una proporción tal que puede alcanzar el 95 por 100 de los gastos netos de las universidades y escuelas superiores libres. Tal ocurre con la Universidad Libre de Amsterdam (protestante), y la Universidad de Nimega (católica) y Facultad de Teología, y con la Escuela Superior de Economía de Tilburgo (cató-

lica) y la de Rotterdam (institución libre neutra). Se les ofrecen las mismas posibilidades de desenvolvimiento que a las universidades oficiales de Leiden, Utrecht y Groningen (estatales) y Amsterdam (municipal), y a las escuelas superiores (estatal) de Agricultura y a las Politécnicas de Delft y Eindhoven (estatales). El nombramiento de los profesores de las universidades libres es de la competencia de las mismas universidades; más en concreto, del Consejo de Curadores, que ha de existir en toda universidad.

A la luz de los preceptos constitucionales podemos concluir que el ordenamiento holandés ha hecho realidad efectiva el principio de libertad escolar, el principio de igualdad financiera de las escuelas (presupuesto de la efectividad de aquél) y el principio de libertad religiosa en un sentido positivo de respeto al valor religioso. Es difícil que ningún país supere a Holanda en la proclamación y armonía de los principios relativos a la enseñanza.

3. Bélgica

Junto con la libertad e independencia de los cultos, Bélgica ha sabido salvar, no sin graves momentos de lucha, el sentido del valor social de la religión. Precisamente como fruto del último período de fricción que corre desde 1954 a 1958 se llega al famoso pacto escolar del 6 de noviembre, firmado por los tres grandes partidos belgas: el Partido Social Cristiano, el Partido Socialista y el Partido Liberal. En él se fijan los principios que han de inspirar las leyes en materia escolar. La primera y más importante es la «Ley de 29 de marzo de 1959», que modifica la legislación relativa a la enseñanza de párvulos, primaria, media, normal, técnica y artística» (4).

La enseñanza preceptiva de la religión o de la moral aconfesional

En conformidad con ella, se garantiza la enseñanza de la religión y de la moral. Por enseñanza de la religión se entiende la enseñanza de la religión católica, protestante o judía y de la moral inspirada en esa religión. Por moral se entiende la enseñanza de la moral aconfesional. El escoger una u otra enseñanza depende del responsable de la educación del niño (5).

---

(4) *Repertoire pratique du droit belge*, publié sous la direction de E. BRUNNET, J. SERVAIS et Ch. RESTAU, voces Cultes, Enseignement et d'utilité publique. WIGNY, P., *Droit Constitutionnel, Principes et Droit positif*, 2 vols., Bruxelles, 1952. Más en concreto CORRAL, C., o.c. cap. IV. Puede verse Art. 17 de su Constitución:

> «La enseñanza es libre; toda medida preventiva queda prohibida; la represión de los delitos no está reglamentada más que por la ley.
> La instrucción pública está a cargo del Estado; estará igualmente reglamentada por la ley.»

Síntesis histórica en *Le problème de l'école, solutions modernes, Belgique, Hollande*, París, 1946, págs. 18-32, especialmente 18-20. Madrid, 1960.

J. PASTOR y E. SALVADOR, *Una ley de enseñanza ejemplar: Bélgica, 1959*, especialmente págs. 34 y 13-17. El pacto para su ulterior vigencia, hubo de ser renovado. Cfr. REGUZZONE, N., *La réforme de l'enseignement dans la Communauté Economique Européenne*, París, 1966.

(5) Ley de 29 de mayo de 1959. Art. 8:

> «En los centros oficiales de enseñanza primaria de cursos completos, el horario semanal ha de incluir al menos dos horas de religión y dos horas de moral.
> Por enseñanza de religión se entiende la enseñanza de la religión (católica, protestante

En los centros de enseñanza oficial, la enseñanza de la religión será dada por los ministros de culto o sus delegados nombrados por el ministro de Instrucción pública a propuesta de las jerarquías de los cultos respectivos. A sus delegados corresponde la inspección de la enseñanza de la religión (6). Análogamente, ocurre lo mismo con la enseñanza de la moral aconfesional (art. 32, párr. 2).

El derecho de los padres a elegir el género de educación para sus hijos

Este mismo espíritu de armonizar libertad con valorización de la religión se manifiesta en los principios que regulan la libertad de enseñanza. Están hoy recogidos en los citados «Pacto escolar» de 1958 y ley de 1959. En ellos se establece, de acuerdo con la disposición constitucional (art. 7) de libertad de enseñanza, el derecho de los padres a elegir la escuela para sus hijos (art. 4) y la subvención a los centros no estatales.

No puede ser ni más terminante ni más explícita la garantía del derecho paterno prestada por la Ley de 1959. En su artículo 4.º se dice: «El derecho de los padres a elegir para sus hijos un género de educación implica la posibilidad de disponer, a una distancia razonable, de una escuela que corresponda a sus preferencia».

Independientemente del derecho que le concede el artículo 3.º, párrafo primero, el Estado, para salvaguardar la libre elección de los padres, está obligado:

a) A organizar una escuela oficial o una sección o tomar a su cargo los gastos de traslado a tal escuela o sección, o a subvencionar la escuela libre no confesional que exista, si algunos padres solicitan una enseñanza no confesional y no se encuentra a una distancia razonable una escuela cuyos dos tercios, al menos, del personal esté en posesión de un diploma de enseñanza no confesional.

b) A subvencionar la escuela libre confesional que exista si algunos padres desean enseñanza confesional y no encuentran a distancia razonable una escuela cuyos dos tercios, al menos, del personal esté en posesión de un título de enseñanza confesional.

El Rey concreta el número de padres necesarios para que el Estado deba asumir la obligación prevista en el presente artículo. Igualmente, determina lo que debe entenderse por razonable distancia.

---

o judía) y de la moral inspirada en esa religión. Por enseñanza de moral se entiende la enseñanza de la moral aconfesional.

El cabeza de familia, tutor o persona a quien esté confiado el cuidado del niño está obligado, al efectuar la primera inscripción del alumno, a escoger para éste, mediante declaración suscrita, el curso de religión o el curso de moral.

Si se elige el curso de religión, la declaración indicará explícitamente la religión escogida... El autor de esta declaración es libre de modificar su elección al comienzo de cada año escolar.

(6) L. C. art. 9.º. «En los establecimientos de enseñanza del Estado la enseñanza de la religión será dada por los ministros de los cultos o su delegado, nombrados por el Ministro de Instrucción Pública a propuesta de las jerarquías de los cultos respectivos.»

Las tres clases de subvenciones estatales a las escuelas libres confesionales

Para éstos se prevén (art. 25), en las condiciones establecidas por la ley, tres clases de subvenciones: subvenciones-salario, subvenciones para funcionamiento y subvenciones para equipo. Las subvenciones-salario se conceden tanto al personal directivo y docente como a los vigilantes-educadores (art. 27). Para el personal seglar, la subvención será la que tengan los mismos que posean los debidos títulos; la subvención-salario será la misma que la del personal oficial. La subvención-salario de sacerdotes o religiosos será igual al mínimo de la subvención-salario del personal seglar (art. 29).

Las subvenciones para el funcionamiento del centro tienen como finalidad cubrir sus gastos, cuyo importe viene fijado en función del alumno ordinario (art. 32). Los establecimientos o secciones organizados por las provincias, los municipios o personas privadas podrán conceder diplomas reconocidos por el Estado en iguales condiciones que lo venían haciendo los establecimientos o secciones debidamente reconocidos de conformidad con las leyes anteriores (7).

Extensión de la paridad de grados y de la subvención estatal a las universidades libres

En la enseñanza superior, las universidades libres gozan de los mismos derechos que las universidades del Estado en cuanto a la colación de los grados académicos para el ejercicio de determinadas profesiones o funciones. Junto a las universidades del Estado están la Universidad Católica de Lovaina, fundada en 1425, y la Universidad Libre de Bruselas, fundada en 1834 bajo el signo del libre examen, aparte de otras facultades libres.

Pero para que los diplomas produzcan o tengan efectos legales ante el Estado deben ser *entérines* por una comisión especial con sede en Bruselas. Su finalidad es decidir si los diplomas que le son sometidos han sido expedidos conforme a la ley. Es una tarea de control indirecto del Estado sobre la enseñanza universitaria libre, La comisión, así llamada, de *entérinément* está compuesta de dos consejeros del Tribunal de Casación, de dos miembros de la Academia Real de Medicina, de dos miembros de la Clase de Letras y de los miembros de la Clase de Ciencia de la Academia Real de Ciencias, Letras y Bellas Artes, designados por *arrêté* real y nombrados por un año.

Tanto las universidades libres como los establecimientos a ellas asimilados gozan de la personalidad civil. Todos estos centros reciben del Estado una subvención cuyo montante está fijado en la ley presupuestaria. Comprende tres quintas partes de los créditos previstos en el presupuesto ordinario para el pago tanto de los sueldos e indemnizaciones como de los gastos de material de las dos universidades del Estado y sus dependencias.

---

(7) Téngase en cuenta que la subvención no comprende la construcción del edificio escolar, tampoco todo el personal subalterno, encargado, por ejemplo, de la limpieza.

4. Luxemburgo: La enseñanza religiosa y la libertad escolar limitada

Garantía de la instrucción religiosa y moral y respeto a la libertad de conciencia

Ante la enseñanza de la religión, Luxemburgo, aún proclamando el principio de la libertad religiosa y el principio de independencia de los cultos, mantiene el principio de protección de los cultos con relación a la religión y a su consiguiente enseñanza.

La escuela *primaria pública* no es ni neutra ni laica: ella debe tender a preparar los niños «a la práctica de todas las virtudes cristianas, cívicas y sociales». En su consecuencia, «la instrucción religiosa y moral» forma parte obligatoria de la enseñanza primaria (ley de 1912, art. 23). Y se imparte en las mismas aulas escolares por el ministro de culto o por un eclesiástico delegado por éste en los días y horas fijadas al efecto por la administración municipal de acuerdo con el ministro de culto, y, en lo posible, al comienzo o al fin del tiempo de las clases (ley de 1912, art. 26). Al jefe del culto respectivo concierne la «vigilancia de la enseñanza religiosa, así como la designación de los manuales de religión». En todo caso, el maestro debe guardar el debido respecto a las opiniones religiosas de los demás, absteniéndose de enseñar, o de hacer, o de tolerar todo lo que pueda ser contrario a dicho respeto.

En los centros de *enseñanza media y superior*, la enseñanza tiene un carácter neutro: el profesor puede hacer abstracción de las verdades de la religión y dar una enseñanza desprovista de toda idea religiosa y aun irreligiosa. Sin embargo, los programas y la organización prevén para los alumnos católicos una enseñanza religiosa y una práctica religiosa.

De hecho, la doctrina cristiana católica figura entre las materias ordinarias en los gimnasios (8).

En la reciente reforma de la enseñanza secundaria (9), ésta lleva consigo un curso de instrucción religiosa y moral y un curso de moral laica. Por ello, en dicha instrucción figuran los programas tanto de la enseñanza secundaria clásica como de la moderna. Los profesores de religión católica son nombrados a propuesta en terna del obispo (10). Y los libros de texto de religión católica

---

(8) CORRAL, C., *La libertad religiosa en la Comunidad Europea*, Madrid, 1973, cap. V, n. 4, 5. MAJERUS, P., *L'Etat luxembourgeois, Manuel de droit constitutionnel et de droit administratif*, Luxembourg, 1959. WEBER, Paul ab., *Problémes juridiques concernant la liberté de religion et de conviction au sein de la famille et dans l'enseignement*, Luxembourg, 1967 (manuscrito):

> Ley del 23 de julio de 1848, sobre la organización de la enseñanza superior y media (modificada en sus arts. 2, 17 y 47 por la ley del 6 de junio de 1849).
>
> Art. 5 (reemplazado por el art. 1.º de la ley del 21 de julio de 1869.

Así se expresa el art. 23 de la Constitución del 17 de octubre de 1868 (modificado por las leyes de 15 de mayo de 1919, 28 de abril de 1948, 6, 15 y 21 de mayo de 1848):

> L'Etat veille à ce que tout Luxembourgeois reçoive l'instruction primaire qui sera obligatoire et gratuite. L'assistance médicale et sociale sera réglée par la loi.
>
> Il crée des établissements d'instruction moyenne et les cours d'enseignement supérieur nécessaires. Il crée également des cours professionnels gratuits.
>
> La loi détermine les moyens de subvenir à l'instruction publique ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle pour le surplus tout ce qui est relatif à l'enseignement et crée un fonds des mieux-doués.
>
> Tout Luxembourgeois est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur la condition d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions.

(9) Ley del 10 de mayo de 1968 llevando una reforma de la enseñanza (Título VI: De la enseñanza secundaria), art. 48: Courrier de l'Education Nationale n. 5 (1968), 7.

(10) Ley del 18 de septiembre de 1965, creando la escuela media, art. 36.

son escogidos entre los presentados por el obispo (11). Asimismo quedan garantizados el cumplimiento de los deberes religiosos (12).

¿Cómo queda a salvo la libertad religiosa de los pertenecientes a otros cultos, sea el protestante, el judío o cualquier otro? En primer lugar, sólo los alumnos católicos están obligados a asistir a los cursos de instrucción religiosa y moral. En segundo lugar, el número de los no católicos es tan reducido que para los no católicos está previsto el instituto de la dispensa de frecuentar dichos cursos. En la enseñanza primaria, «bajo declaración escrita del padre o del tutor que el niño o pupilo no asistirá a las lecciones de instrucción religiosa y moral, el alumno será dispensado de seguir esta enseñanza» (13).

Actualmente, con la nueva reforma, se extiende la dispensa a la enseñanza secundaria (14).

¿Estarían garantizadas no sólo la dispensa de acudir a los cursos de religión católica, sino también el dar cursos de otras religiones en las mismas aulas escolares? La cuestión no es meramente teórica.

Fue presentada en 1876 por el Rabino de la Comunidad israelita. Hoy en la reformada enseñanza secundaria está previsto un curso de *moral laica;* a las personas investidas del derecho educativo corresponderá la inscripción en el mismo (15). Por ello, el curso de religión ya no es hoy obligatorio nada más que en teoría, y en la práctica se ha convertido en *facultivo*.

Tal es la posición del Estado ante la enseñanza de la religión: de una parte, garantía del principio de libertad para todos los ciudadanos, que tiene su manifestación en la institución de la dispensa de los cursos de religión; de otra parte, protección de la religión, en cuanto que es asumida como materia de la enseñanza, tanto primaria como secundaria.

La libertad de abrir escuelas privadas

Inseparablemente unida a la cuestión de la enseñanza de la religión y de su garantización va unida la cuestión escolar. ¿Existe verdadera libertad de abrir escuelas privadas distintas a las del Estado? Podemos distinguir dos aspectos en la respuesta: el del derecho y el de la realidad. Bajo el punto de vista del derecho, la Constitución (art. 23) asienta tres principios claros: 1. El Estado establecerá que todo luxemburgués reciba la instrucción primaria, que será obligatoria y gratuita. 2. El Estado crea los establecimientos de enseñanza media y superior necesarios. Crea igualmente cursos profesionales gratuitos. 3. La ley determina los medios de subvencionar la instrucción pública, así como las condiciones de vigilancia... Por tanto, en puro derecho no queda excluida la libertad de abrir escuelas privadas para los diferentes cultos existentes. Esta estaría sujeta a la reglamentación de la ley estatal y al monopolio del Estado en la confección de los diplomas oficiales.

---

(11) Ley del 23 de julio de 1848, art. 18; y ley del 17 de junio de 1911, creando los liceos para niñas, art. 2, párrafo segundo.

(12) Reglamento general del 7 de junio de 1861, art. 47; en su consecuencia, los reglamentos de disciplina del 31 de diciembre de 1949 (niños) art. 27, y el del 21 de junio de 1950 (niñas), art. 26, prevén la forma de su cumplimiento, la forma concreta de su cumplimiento los domingos, jueves y los días legalmente establecidos para con los alumnos católicos.

(13) Ley del 10 de agosto de 1912, art. 26, párrafo cuarto.

(14) Ley del 10 de mayo de 1968, art. 26, párrafo tercero.

(15) Ley del 10 de mayo de 1968, art. 48, párrafo segundo.

De hecho, todas las leyes escolares de 1843 a 1912 han permitido la creación de escuelas primarias privadas, mas bajo prescripciones tan severas que casi nunca se ha soñado en crearlas.

En la enseñanza media (16) está prevista la posibilidad de abrir «escuelas secundarias». Quedan, empero, sujetas al control del Estado y, por ahora, no reciben subvención, a excepción de algún tipo de escuelas. Este sistema matizado y equilibrado da su parte a la libertad como a la intervención del poder público.

5. Francia: Régimen de laicidad y enseñanza

Si hay alguna materia íntimamente ligada con la libertad de conciencia y aun de cultos es la libertad de enseñanza. Bajo su título «cohabitan tres nociones: la del derecho de enseñar, la del derecho de aprender y la del derecho de elegir su maestro», como hace notar G. Burdeau (17).

Por eso deben considerarse tres puntos: la enseñanza de la religión y de la moral en la escuela pública, la libertad de la escuela privada confesional y la financiación de la instrucción no oficial.

La garantía del libre ejercicio de la religión

En la *enseñanza pública* ha sido *suprimida* de los programas oficiales la enseñanza de la religión. En las primarias, por ley del 28 de marzo de 1882, la instrucción religiosa no aparece enumerada entre las asignaturas ni se da ésta en los locales escolares, y se deroga la disposición anterior (art. 23 de la Ley *Falloux* del 15 de marzo de 1850) que la incluía entre las asignaturas. «La instrucción religiosa tampoco figura en el programa de enseñanza secundaria, y este problema no es abordado en las instrucciones del 15 de julio de 1890, del 2 de septiembre de 1925 o del 30 de septiembre de 1938» (18). ¿Cómo se salva entonces la libertad de conciencia y religiosa de los alumnos? «El Estado tiene el deber de asegurar —se dice en la circular del 9 de abril de 1903— el libre ejercicio de la religión de los niños.»

Para ello (19), «las escuelas primarias públicas tendrán un día de vacación por semana, además del domingo, para permitir a los padres hacer dar a sus hijos, si lo desean, la instrucción religiosa fuera de los locales escolares». De

---

(16) Ley del 18 de septiembre de 1965, creando la escuela secundaria, art. 40. Estos centros se denominarán «escuelas secundarias», mientras los centros estatales se llamarán «liceos»: Ley del 10 de mayo de 1968, arts. 44, párrafos cuarto y cincuenta y siete.

(17) BURDEAU, G., *Les libertés publiques*, París, 1966, especialmente p. 291 ss. *La laïcité*, AA.VV. especialmente DEBEYRE, G., MEJAN, F., DE NAUROIS, L., TROTABAS, L. *Repertoire de droit Public et Administratif*, 2 tomos, París, 1958-1959. CORRAL, C., *La libertad religiosa en la Comunidad Europea*, cap. II, n. 4, 7. En Francia:

> «La Nación garantiza el acceso igual, tanto a niños como a adultos, a la instrucción, a la formación profesional y a la cultura. Es un deber del Estado la organización, en todos sus grados, de la enseñanza pública, gratuita y laica.»
>
> Preámbulo de la Constitución de la IV República, reasumida por la de la V República.

(18) DEBEYRE, G., *La laicidad y la enseñanza pública*, en: *La laicidad*, p. 239.

(19) Se prevé en la misma ley de enseñanza primaria de 28 de marzo de 1882, art. 2.

hecho suelen darse los jueves y generalmente en la iglesia o en sus dependencias. No se excluye que se imparta otros días fuera de los tiempos escolares.

Para asegurar la enseñanza respetuosa para con la propia fe, se han formado asociaciones de padres de familias alentadas por la Iglesia. Asociaciones que los tribunales, llamados a declarar su nulidad, han reconocido su legalidad.

Un segundo medio destinado a garantizar el ejercicio de la propia religión a los alumnos es la institución de las capellanías. Estas son perfectamente legales en los liceos y colegios, siempre y cuando sean necesarias al libre ejercicio del culto. Tal es la jurisprudencia asentada por el Consejo de Estado. Y no se distingue entre capellanes internos y externos. «Sólo cuando el edificio del culto está demasiado lejos, cuando los ministros de culto están sobrecargados de trabajo, la presencia del capellán en el establecimiento se convierte no en una tolerancia, sino en una obligación» (20). Para la institución de la capellanía se requiere la autorización del ministro de Educación previo el dictamen del Consejo de administración del centro. A los padres corresponde advertir al director del centro su deseo de que sus hijos sigan los cursos de religión (católico, protestante, israelita).

Como garantía de la libertad de conciencia, por parte de la enseñanza pública, se prescribe la neutralidad de la enseñanza. Con relación a la enseñanza primaria se dice en las instrucciones del 17 de enero de 1887 y del 20 de junio de 1923: «La moral laica se distingue de la religiosa sin contradecirla. El maestro no sustituye ni al sacerdote ni al padre de familia. Une su esfuerzo a los suyos para hacer de cada niño un hombre honrado. Debe insistir en los deberes que aproximan a los hombres y no en los dogmas que los dividen. Les está rigurosamente prohibida cualquier discusión filosófica o teológica por el carácter mismo de sus funciones, por la edad de sus alumnos, por la confianza de las familias y del Estado. El maestro deberá evitar, como una mala acción, todo lo que en su lenguaje o en su actitud pueda herir las creencias religiosas de los niños confiados a su cuidado, todo lo que podría turbar sus espíritus, todo lo que traicionaría, por su parte, una falta de respeto o de reserva hacia cualquier opinión.»

La libertad de abrir escuelas privadas

Una de las facultades que debe llevar la libertad religiosa bajo su aspecto institucional es la de que los cultos tengan libertad de dar una formación integral a sus propios fieles en escuelas propias de los mismos. Es la libertad de *abrir escuelas confesionales* donde se dé no ya la enseñanza propiamente religiosa, sino la enseñanza profana bajo el signo de la propia confesión religiosa. Su posibilidad queda garantizada por el principio general de libertad de enseñanza en el ordenamiento francés. «Sólo está escrito formalmente y con mayor alcance en el artículo 91 de la ley de finanzas de 31 de marzo de 1931: «El mantenimiento de la libertad de enseñanza es uno de los principios fundamentales de la República.» Ha sido excluido voluntariamente de la Constitución de 1946 (a pesar de la referencia del preámbulo a los «principios fundamentales de la República») y no figura tampoco expresamente en la Constitución de 1958. Pero constituye un principio consuetudinario o jurisprudencial

---

(20) Sentencias del 1 de abril de 1949, *Chaveau* y 28 de enero de 1955, Asociación profesional de capellanes de la enseñanza pública citados por DEBEYRE, *La laicidad*..., pág. 248, cfr. 249-255.

cuya realidad no es posible negar en derecho positivo, cualquiera que sea su valor constitucional. Ha sido afirmado muchas veces por el Consejo de Estado en las motivaciones de sus decisiones contenciosas» (21).

El principio es nuevamente enunciado en la ley del 31 de diciembre de 1959, artículo 1:

> «El Estado proclama y respeta la libertad de enseñanza y garantiza el ejercicio a los establecimientos privados debidamente abiertos.»

La financiación por el Estado de las escuelas privadas

La legalidad de la financiación de las escuelas privadas ya no se apoya, como en tiempos anteriores, en las decisiones de la jurisprudencia, sino en la ley. «Las colectividades públicas locales pueden hacer beneficiarse de las medidas de carácter social a todo niño, sin consideración al establecimiento que frecuente» (ley del 31 de diciembre de 1959).

En 1959 se prevé expresamente la financiación de las mismas. La ley regula las relaciones entre el Estado y la enseñanza privada. Y presenta tres opciones a las escuelas privadas para poder recibir las subvenciones. Primera opción: es la estatificación. Los establecimientos privados de 1.º, 2.º grado o técnico pueden demandar la integración en la enseñanza pública (art. 3). En realidad no es solución, pues los establecimientos privados pierden su autonomía.

La segunda opción es la de «contrato de asociación». Este puede versar sobre todas o sobre una parte de las clases. Su docencia será conforme a las reglas y programas de la enseñanza pública. Los gastos corren a cargo del Estado en las condiciones fijadas para la equivalente enseñanza pública. La tercera opción es la de «contrato simple». Por él, en determinadas condiciones, los maestros *agrées* recibirán un sueldo en función de sus diplomas (22). Finalmente, existe también la opción de libertad total sin ayuda financiera del Estado: en este supuesto, el control estatal se limitará a los títulos de los directores y profesores, el respeto del orden público y la prevención sanitaria.

Concluyendo al tiempo que sintetizando, en la enseñanza pública se mantiene el principio de laicidad, que entraña, de una parte, la neutralidad de la misma ante una doctrina oficial religiosa, y, de otra parte, el respeto a la libertad de conciencia de los alumnos como al derecho de los padres a hacer dar la instrucción religiosa y moral escogida para sus hijos. La financiación de las escuelas privadas ha recibido un cambio favorable gracias a las últimas leyes de 1951 y 1959 de la IV y V República.

---

(21) DE NAUROIS, L., *La laicidad del Estado y la enseñanza confesional*, en: *La laicidad*, págs. 272-298, especialmente 273-284.

(22) VON CAMPENHAUSEN, *L'Eglise et L'Etat*, París, 1964, págs. 171-173. Asimismo, bajo otro punto de vista, J. BUR *(Laïcité et problème scolaire)*, París, 1959, siguiendo especialmente los trabajos de DE NAUROIS (Revue de droit canonique, 1953, págs. 219-232 y 336-352, Cahiers chrétien de la fonction publique, 1957, págs. 60-73).

6. Alemania: sistema de separación y coordinación entre las Iglesias y el Estado ante la enseñanza

Con ser decisivos los preceptos de la Ley Fundamental, no ofrecen el cuadro completo del ordenamiento de libertad religiosa en Alemania occidental. Su estructura federal exige tener en cuenta las disposiciones contenidas en cada una de las Constituciones de los Länder. En efecto, según la distribución de competencias, establecida en la Ley Fundamental, la legislación en el campo cultural es, de regla general, competencia de los Länder (23).

La enseñanza de la religión como disciplina ordinaria

Con un serio compromiso de respetar, por un lado, la dignidad de la persona humana en todas sus facetas y de garantizar, por otro, una de ellas, la religiosa, precisamente conculcada en el período nacionalsocialista, se quiere proteger

---

(23) MANGOLD, H.; LEIN, Fr., *Das Bonner Grundgesetz, Kommentar*, Berlín-Frankfurt M., 1969. MAUNZ, Th.; DÜRIG, G., *Grundgesetz, Kommentar*, München, 1953. MAUNZ, Th., *Deutsches Staatsrecht*, ed. 18, München, 1969. *Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche* (editados por J. KRAUTSCHEIDT y H. MARRE), especialmente vol. 5 y 9, Münster W., 1972 y 1975. CORRAL, o.c. cap. VI, núm. 3.

Así se afirman estos derechos fundamentales en la Constitución alemana:

Artículo 6

(1) El matrimonio y la familia están bajo la protección particular del orden estatal.
(2) El cuidado y la educación de los hijos son derecho natural de los padres y su primordial obligación. La colectividad pública vigila su cumplimiento.

Artículo 7

(1) El sistema escolar, en su totalidad, está bajo la vigilancia del Estado.
(2) Los encargados de la educación del niño tienen el derecho de decidir si éste ha de participar o no en la enseñanza de la religión.
(3) La enseñanza de la religión figura como materia ordinaria del programa en las escuelas públicas, con excepción de las no confesionales. Sin perjuicio del derecho de vigilancia del Estado, la enseñanza religiosa se impartirá de acuerdo con las normas de las comunidades religiosas. Ningún maestro podrá ser obligado, contra su voluntad, a dictar clases de religión.
(4) Queda garantizado el derecho a abrir escuelas particulares. Las escuelas particulares en sustitución de escuelas públicas necesitan la autorización del poder público y están sometidas a las leyes del respectivo Estado. La autorización ha de concederse cuando las escuelas particulares no estén a un nivel inferior al de las escuelas públicas en lo que concierne a los fines de la enseñanza y a su organización, así como a la formación científica de su personal, y cuando no se fomente entre los alumnos una distinción derivada de la situación económica de los padres. La autorización se denegará cuando no esté suficientemente garantizada la situación económica y jurídica de los profesores.
(5) Una escuela particular de enseñanza primaria sólo será autorizada cuando el Departamento de Instrucción Pública le reconozca un interés pedagógico especial o, a petición de las personas encargadas de la educación de los niños, cuando haya de crearse como escuela interconfesional, confesional o ideológica y no exista en la localidad una escuela pública de enseñanza primaria de este tipo.
(6) Quedan abolidas las escuelas preparatorias.

Artículo 138

(2) Estarán garantizados la propiedad y los demás derechos de las sociedades y asociaciones religiosas sobre centros, fundaciones y demás bienes destinados al culto, a la enseñanza y a la beneficencia.

de forma específica la formación del alumno en lo religioso, a la vez que se tutela la libertad de los padres y de los docentes. Tal es el sentido del artículo 7, número 3 de la Ley Fundamental:

> «La enseñanza de la religión figura como materia ordinaria del programa en las escuelas públicas, con excepción de las no confesionales. Sin perjuicio de la vigilancia del Estado, la enseñanza religiosa se impartirá de acuerdo con las normas de las comunidades religiosas.»

Pero a la vez se tutela la libertad de los encargados de la educación del niño, que tiene el derecho de decidir si éste ha de participar o no en la enseñanza de la religión (art. 7, núm. 2), derecho que en realidad es consecuencia del precepto más genérico de que «el cuidado y la educación de los hijos son derecho natural de los padres y su primordial obligación» (art. 6, núm. 2).

Como garantía que obra precisamente contra la amplitud de establecerse la enseñanza de la religión como disciplina ordinaria se establece, a favor de los maestros, la facultad de no ser «obligados, contra su voluntad, a dictar clases de religión» (art. 7, núm. 3), garantía que en el derecho alemán se configura como una de las facultades comprendidas dentro de la libertad de confesión en sentido negativo.

La libertad de abrir escuelas particulares

Dentro del principio de la vigilancia del Estado sobre el sistema escolar en su totalidad (art. 7, núm. 1) se proclama un segundo principio completivo del anterior, el derecho de abrir escuelas particulares (art. 7, núm. 3). Pero por las consecuencias que su ejercicio pudiere tener en el campo de las titulaciones y de las cargas financieras se ve restringido tal derecho.

Por ello se distinguen dos clases de escuelas particulares: las «sustitutivas de las escuelas públicas», que en realidad cumplen una función de interés general equivalente a la desempeñada por la escuela pública, y las «permitidas».

Las primeras deberán autorizarse «cuando no estén a un nivel inferior al de las escuelas públicas en lo que concierne a los fines de la enseñanza y su organización, así como a la formación científica de su personal y cuando no se fomente entre los alumnos una distinción derivada de la situación económica de los padres» (art. 7, núm. 4). La autorización está sometida a las leyes del respectivo Estado. Estas son las que conforme a dichas leyes o regulaciones bilaterales podrán recibir las adecuadas subvenciones, como ocurrió, entre otros, en Renania-Palatinado mediante su Acuerdo de 1973 con la Santa Sede.

En la enseñanza primaria será autorizada la escuela particular cuando el Departamento de Instrucción Pública le reconozca un interés pedagógico esencial o a petición de las personas encargadas de la educación de los niños cuando haya de crearse como escuela interconfesional, confesional o ideológica y no exista en la localidad una escuela pública de enseñanza primaria de este tipo (art. 7, núm. 5).

A pesar de lo restringido que queda el ejercicio, el derecho ha debido ser reconocido ulteriormente por la aplicación del Convenio europeo de derechos humanos de 1950.

7. Italia: Dualidad y convergencia de normas constitucionales e internacionales

La permanencia de las normas vigentes con anterioridad al nuevo movimiento político italiano de democracia y a la actual constitución republicana plantea una serie de cuestiones de mutua correlación. La dificultad de resolverlas se agudiza cuando la regulación precedente pertenece al orden internacional, cuales son los Pactos de Letrán. Nada extraña si se tiene en cuenta la gran disparidad de épocas en que nacieron los Pactos y se promulgó la Constitución. Un contraste de principios y disposiciones (24), a primera vista, parece previsiblemente inevitable.

La enseñanza de la religión en los centros docentes del Estado

La polémica en torno a la enseñanza de la religión en la escuela pública estatal surge de movimientos políticos y culturales. El fondo de la cuestión lo constituye la actual regulación de la enseñanza de la religión, tal como se contiene en el Concordato y legislación italianos vigentes.

En el Concordato «se considera la enseñanza de la doctrina cristiana recibida de la tradición católica como fundamento y coronamiento de la instrucción pública» (25). De ahí la enseñanza religiosa en las escuelas elementales y medias. A la garantía internacional de la enseñanza religiosa se añade, con la instauración de la República, la garantía constitucional (art. 7) en virtud de la salvaguardia de los Pactos Lateranenses.

Como consecuencia de la enseñanza de la religión en la escuela estatal se reconoce a la autoridad eclesiástica el derecho de aprobar a los maestros y

---

(24) Cfr. CIPROTTI, P., *Diritto ecclesiastico*, Padova, 1964, cap. II, nn. 10.17; más ampliamente D'AVACK, P., *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, I, Milano, 1969 y CORRAL, C., o.c. cap. VII, n. 4.4.

Y citamos, finalmente, según hicimos hasta aquí, los artículos que consideramos de mayor interés en el tema, en este caso de la Constitución italiana:

> *Art. 9.* La República promueve el desarrollo de la cultura y la investigación científica y técnica.
>
> Tutela el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la nación.
>
> *Art. 33.* El arte y la ciencia son libres, así como su enseñanza.
>
> La República dicta las normas generales de la instrucción e instituye escuelas estatales para todos los órdenes y grados.
>
> Entidades y particulares tienen el derecho de fundar escuelas e institutos de educación, sin carga para el Estado.
>
> La ley, al establecer los derechos y las obligaciones de las escuelas no estatales, debe asegurarles plena libertad y a sus alumnos un tratamiento escolar equivalente al de los alumnos de las escuelas estatales.
>
> Se prescribe un examen de Estado para la admisión a los varios órdenes y grados de escuelas o para la conclusión de los mismos y para la habilitación al ejercicio profesional.
>
> Las instituciones de alta cultura, las universidades y academias tienen el derecho de darse organización autónoma dentro de los límites establecidos por las leyes del Estado.
>
> *Art. 34.* El acceso a la escuela es libre para todos.
>
> La instrucción inferior, dividida en no menos de ocho años, es obligatoria y gratuita.
>
> Los capaces y meritorios, aun los privados de recursos, tienen el derecho de alcanzar los grados más elevados de los estudios.
>
> La República hace posible este derecho mediante becas, subsidios a las familias y otros beneficios que deben ser atribuidos por concurso.

(25) Concordato, art. 36.

profesores de religión, así como los textos de religión (26); el derecho a determinar, de acuerdo con la autoridad estatal, los programas de religión (27).

El *profesorado* queda constituido en las escuelas elementales por los mismos maestros (28); en las escuelas medias inferiores y superiores, por sacerdotes religiosos, y subsidiariamente, por seglares (29).

El *horario* comprende desde un horario variable en las escuelas elementales a dos horas semanales en las normales y una hora semanal en la escuela media superior (30).

A nivel universitario no existe la enseñanza de la religión, ni siquiera está prevista una Facultad de Teología en la Reforma de 1969.

Problema que resolver en todo ordenamiento moderno es el de armonizar la obligatoriedad de la enseñanza religiosa con el principio de libertad religiosa: ¿Cómo lo tiene resuelto el ordenamiento italiano? En el ordenamiento italiano se tiene en cuenta la libertad religiosa de los alumnos y de los docentes.

A los *padres (y equiparados)* se les garantiza para con sus hijos la exención de la clase de religión mediante declaración escrita de aquéllos dirigida al director de la escuela (31). La misma dispensa está prevista para la enseñanza media (32).

Para los *maestros* está prevista la exención de la enseñanza de la religión. De hecho, en las normales, los alumnos pueden ser dispensados de recibir la instrucción religiosa pidiéndose el respectivo permiso (33). Queda el problema de quien no profesa ninguna religión o no la quiere profesar.

La libertad escolar

Se afirma en primer lugar la libertad de enseñanza como consecuencia de que la ciencia y el arte son libres (art. 33, párr. 1). Por lo mismo, los organismos particulares tienen el derecho de abrir escuelas e instituciones de educación, pero que no comporten cargas para el Estado.

La ley, al determinar los derechos y obligaciones de las escuelas que no pertenecen al Estado y que demandan la paridad, debe asegurarles plena libertad y dar a sus alumnos un tratamiento escolar equivalente al de los alumnos de las escuelas del Estado (art. 33). Sin embargo, se requiere un examen de Estado para la admisión a los diversos órdenes y grados de las escuelas o al fin de estos órdenes o grados y para la habilitación al ejercicio profesional.

En la enseñanza superior, las instituciones de alta cultura, Universidades y Academias tienen el derecho de darse organización autónoma dentro de los límites fijados por el Estado.

---

(26) Concordato, art. 36, párrafos 2, 3 y 4, cfr. Ley del 5 de junio de 1936, núm. 824, art. 6.
(27) Decreto del Presidente de la República, del 14 de junio de 1955, n. 503.
(28) R. D. del 26 de abril de 1928, n. 1297, arts. 109 y 110.
(29) Ley del 5 de junio de 1930, n. 824, arts. 5 y 6.
(30) Ley del 5 de junio de 1930, n. 824, art. 3.
(31) R. D. del 26 de abril de 1928, n. 1.297, art. 112; y R. D. del 28 de febrero de 1930, n. 298, *Norme per la attuazione della legge 24 giugno 1929, n. 1.159, sui culti ammessi nello stato*... art. 23; y la citada Ley, art. 6.
(32) Ley del 5 de junio de 1930, n. 824, *Insegnamento religioso negli istituti medi d'istruzione classica, scientifica, magistrale, tecnica ed artistica*, art. 2.
(33) Circolare, 12 de noviembre de 1966, n. 6.297, haciéndose constar en actas que fue «esonerato dall'essame di religione perché di culto...», véase PEYROT, G., *Insegnamento ed esame di religione nelle scuele magistrali:* Il Diritto Ecclesiastico (1967-II), 212 ss.

Las subvenciones del Estado

Reforzando más que abriendo el monopolio escolar del Estado, heredado del régimen del Fascio, se condiciona la libertad escolar a que ésta no implique carga económica para Hacienda. Tan sólo reciben ayuda las escuelas maternales (centros de preescolar) y aun éstas reducidas a un octavo del total de los gastos reales por aula. De las «escuelas elementales» (de seis a diez años) están subvencionadas las que se hallan reconocidas como equiparadas a las del Estado. Las demás, que son la mayoría, ni reciben subvención ni tienen reconocimiento inmediato legal de sus estudios.

II. REGIMEN DOCENTE CONCORDADO

Sólo muy tardíamente entró como materia ordinaria de los Concordatos. Antes de la Revolución francesa, la Iglesia fue la que atendió casi totalmente la enseñanza. Con el advenimiento del absolutismo del Estado se fue secularizando la docencia y pasando a ser un servicio público más del Estado. De ahí la necesidad en que se ve la Iglesia de tratar de asegurar en las escuelas, ahora prácticamente en manos del Estado, la formación religiosa de sus propios fieles. Y además la urgencia de salvar su derecho a abrir y organizar escuelas propias. Tal fue la finalidad de la regulación concordada de la docencia.

Con todo, en el fondo se trata de un derecho gravísimo fundamental, el de los padres a determinar la educación de sus hijos. Ahora bien, ¿cómo se conjugan las cuatro clases de derechos; el de los padres, el de los hijos, el del Estado y el de la Iglesia?

Nos ceñimos a la regulación española del Concordato y a la establecida por otros Estados en sus respectivos concordatos y acuerdos.

Normativa comparada de los concordatos vigentes

Dos aspectos consideramos del régimen docente de otros Estados: el de la enseñanza de la religión y el de la libertad escolar o derecho a abrir escuelas.

1. La enseñanza de la religión

Los Concordatos en vigor, siempre que tratan el tema docente y escolar, suelen asentar la obligatoriedad de la enseñanza religiosa. Sin embargo, no existe uniformidad completa. Hay diversidad en cuanto a la amplitud del horario consagrado y a la extensión a los diversos grados de enseñanza. La garantía de la docencia de la religión se extiende, y así se regula en los diversos Concordatos, a la dirección y vigilancia de ésta, así como al nombramiento y preparación del profesorado correspondiente.

Destacan sobre manera entre los Estados que mantienen separación de Iglesia y Estado, los Concordatos y Convenios de Alemania con sus diversos Länder y Austria; entre los Estados que conservan un cierto grado de confesionalidad, los de Italia y Colombia.

En *Alemania Federal*, las normas de Ley Fundamental (art. 7) vienen recogidas y desarrolladas ulteriormente a la vez que por igual en los concordatos

con la Iglesia católica y en los Convenios con las iglesias protestantes (evangélicas) (34).

Concordatos con la Iglesia católica. (Señalamos los artículos fundamentales).

Concordato del Reich (20 de julio de 1933). Artículo 21:

«La enseñanza de la religión católica en las escuelas primarias, profesionales, medias y superiores es materia de enseñanza y se impartirá en conformidad con los principios de la Iglesia católica. En la enseñanza de la religión se cuidará especialmente la educación de la conciencia, los deberes patrios, civiles y sociales, según el espíritu de la fe y de la ley moral cristianas como se hará en todas las demás enseñanzas. Los programas de la enseñanza religiosa y la elección de los respectivos libros de texto será fijada de acuerdo con la autoridad eclesiástica superior. A las autoridades eclesiásticas superiores se les dará la oportunidad de comprobar, de acuerdo con las autoridades escolares, si los alumnos reciben la enseñanza de la religión en conformidad con la doctrina y exigencia de la Iglesia.»

Baden.—Concordato del 12 de octubre de 1932. Artículo XI:

«Las altas Partes contratantes están de acuerdo en que la enseñanza de la religión católica en las escuelas de Baden siga siendo en conformidad con el artículo 149 de la Constitución del Reich, materia ordinaria de enseñanza. La enseñanza de la religión se impartirá en consonancia con los principios de la Iglesia católica.»

Del Protocolo Final, A1. Artículo XI:

«Acorde en la intención y voluntad de servir a la seguridad y consolidación de la paz religiosa en Baden, el Estado de Baden, en aplicación de la Constitución del Reich y del Länd, mantendrá en vigor para el futuro los derechos vigentes de la Iglesia católica relativos a la enseñanza de la religión en las escuelas de Baden.»

Baviera.—Concordato del 29 de marzo de 1924. Artículo 7:

«1. En todas las escuelas primarias, a excepción de los casos mencionados, el 2, se mantiene la enseñanza de la religión como asignatura ordinaria. La extensión de dicha enseñanza de la religión se fijará de acuerdo con las autoridades eclesiásticas superiores en medida no inferior a la vigente. Cuando el Estado de Baviera no se encontrara jurídicamente en situación de dar en algunas escuelas a la enseñanza de la religión el carácter de asignatura ordinaria, en ese caso se aseguraría la enseñanza de la religión en privado, poniendo a disposición las aulas con calefacción e iluminación a cargo del municipio o del Estado.

2. A los alumnos de las escuelas primarias, secundarias y superiores del Magisterio se les dará, de acuerdo con las autoridades eclesiásticas superiores, las debidas y suficientes oportunidades para el cumplimiento de sus deberes religiosos.»

---

(34) C. CORRAL, *El sistema convencional de derecho eclesiástico en la República Federal de Alemania*. Estudios Políticos (1971), págs. 29-47.

PEREZ MIER, L., *Iglesia y Estado Nuevo*, Madrid, 1940, cap. XIII. SANTOS, J. I., en *La Iglesia en España sin concordato*, Madrid, 1977, cap. VII; FUENMAYOR, A., *El Convenio entre la Santa Sese y España, sobre Universidades de estudios civiles*, Pamplona, 1966.

Baja Sajonia.—Concordato del 26 de febrero de 1965. Artículo 7:

(1) La enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas de Baja Sajonia es materia ordinaria. Dicha enseñanza se impartirá en conformidad con los principios de la Iglesia católica; las diócesis tienen derecho a cerciorarse de ello de acuerdo con los inspectores escolares del Estado por medio de encargados. Las diócesis encargarán de ello a funcionarios idóneos del servicio escolar del Estado, especialmente funcionarios de la inspección escolar, directores de escuela o sacerdotes en servicio escolar o pedagogos de la religión en escuelas superiores de pedagogía; podrán también, de acuerdo con el Länd, encargar a otros pedagogos experimentados. Queda, sin embargo, intacto el derecho de los obispos a supervisar la enseñanza de la religión.

(2) Para la enseñanza de la religión, el Gobierno del Länd y las diócesis se pondrán de acuerdo sobre el número de horas, directrices, programas y libros de texto, medidas para facilitar la enseñanza de la religión en las escuelas mencionadas en el párrafo 3 del artículo 6 [que dice: ''Cuando los alumnos católicos acudan a escuelas diversas de las escuelas confesionales católicas, el Länd cuidará de que el número de maestros católicos corresponda fundamentalmente al número de alumnos católicos''] el procedimiento para el empleo de personal docente eclesiástico.

(3) La impartición de la enseñanza de la religión presupone la correspondiente *missio canonica* de parte del obispo diocesano. Para asegurar la enseñanza de la religión, el Länd empleará maestros provistos de la *missio canonica*, que lo pretendan, en las escuelas mencionadas en el párrafo 1 del artículo 6 [que dice: «El Länd garantiza el sostenimiento y nueva erección de escuelas confesionales católicas. Dichas escuelas primarias en principio, sólo podrán unirse a escuelas del mismo grado; otro tanto vale para aquellas escuelas que, por ser las únicas en el distrito de una entidad gestora escolar, tienen una gran mayoría de alumnos católicos''] como en las demás escuelas, en proporción de la necesidad de maestros de religión.

(4) El Ministro de Culto de Baja Sajonia se pondrá en contacto con los obispos diocesanos para llegar a un entendimiento amigable sobre los presupuestos y requisitos de examen de la asignatura de religión católica para los maestros de toda clase de escuelas. Los exámenes de la asignatura de la religión católica, tanto iniciales como complementarios, en que un encargado de la competente autoridad eclesiástica está autorizado a intervenir serán reconocidos como prueba de idoneidad profesional para recibir la *missio canonica*. En el examen para la enseñanza de las escuelas secundarias *(höheren Schulen)* participará, por parte de la Iglesia, un miembro de la Facultad de Teología Católica de la Universidad de Göttingen.»

Del Protocolo Final, A1. Artículo 7:

«En las escuelas especiales *(Fachschulen)*, en las que la enseñanza de la religión no pertenezca al plan docente de las escuelas, el Länd promoverá grupos voluntarios de trabajo de religión (círculos de estudio).»

Renania-Palatinado.—Convenio del 29 de abril de 1969

«...con el fin de acomodar a la nueva situación las disposiciones concernientes a la formación del profesorado. Artículo 1:

(1) En cada Departamento de la Escuela Superior de Ciencias Pedagógicas del Länd quedan erigidas: 1. Cátedras de Teología católica cuyos titulares sólo serán nombrados cuando no se hayan alegado dificultades contra el candidato por parte del competente obispo diocesano. 2. Una Cátedra de

Pedagogía de la religión cuyo titular esté capacitado para dar su enseñanza conforme al espíritu de la doctrina católica.

(2) Los programas y los estatutos para exámenes en las disciplinas de Teología católica y Didáctica de la enseñanza de la religión se redactarán de acuerdo con la autoridad diocesana. En las comisiones de exámenes competentes para juzgar sobre la idoneidad en orden a explicar la religión católica en las "Grundschulen", "Haupschulen" y "Sonderschulen", estará convenientemente representada la autoridad diocesana. Para impartir la enseñanza de la religión se requerirá la *missio canonica* por parte del obispo diocesano.»

Del Protocolo Final, A1. Artículo 1, párrafo 2:

El Länd favorecerá la puesta al día de los profesores en la enseñanza de la religión lo mismo que en otras asignaturas.

— *Sarre*.—Convenio del 12 de noviembre de 1969

Sus disposiciones se encuentran en la misma línea de lo concordado entre la Santa Sede y Renania-Palatinado que acabamos de exponer. Se trata, según han podido leer, de promover una colaboración amistosa para asegurar una formación de profesores católicos que corresponda a las exigencias de la enseñanza y de la educación de los alumnos católicos.

Concordatos con las iglesias protestantes (evangélicas)

Sucede de manera análoga en los Convenios concluidos con estas Iglesias: Baviera (arts. 4, 5, 10, 12 y 14), Renania-Palatinado (arts. 3, 5, 7 y 8), Baden (art. VIII), Baja Sajonia (art. 5), Schleswig-Holstein (art. 6) y Hessen (art. 15).

La obligatoriedad se extiende a las escuelas elementales, profesionales, medias y superiores (no a las universitarias).

En *Austria*, la enseñanza de la religión, tal como había sido regulada por su Concordato de 1933, ha recibido una revisión en 1962 mediante un nuevo Convenio con la Santa Sede (del 9 de julio) (35).

En el Concordato austríaco se asentaba el principio de que «se garantiza la obligatoriedad de la enseñanza de la religión y de las prácticas religiosas en la misma medida que hasta ahora», y de que a la Iglesia compete el derecho de dar la instrucción religiosa para los estudiantes católicos en todos los Institutos de enseñanza elemental y media. En la reciente revisión de 1962 se enuncia y se reconoce solemnemente el derecho que tiene la Iglesia de impartir la enseñanza de la religión a los alumnos católicos en todas las escuelas públicas y en todas las escuelas que gozan de derecho público (art. I, párr. 1, núm. 1). Se exceptúan las academias de pedagogía, ya que la enseñanza religiosa se compensa por la pedagogía de la religión, mediante la cual se prepara a los candidatos al magisterio para la docencia de la disciplina religiosa (párr. 1, núm. 2).

Como corolario del principio se establece como obligatoria la enseñanza de la religión para todos los alumnos católicos en todas las escuelas, tanto públicas como dotadas de derecho público (art. 1, párr. 2, núm. 1). Se exceptúan,

---

(35) AAS (1962), 641-652. Véase su comentario en C. CORRAL, *La subvención estatal de escuelas de la Iglesia y la enseñanza religiosa en Austria*. Revista CONFER 2 (1968), págs. 103-115.

empero, las escuelas profesionales de carácter industrial y comercial en las que, en vista de su peculiar organización, «la Santa Sede no pondrá reparo a que en estas escuelas la enseñanza religiosa sea materia no obligatoria». Con todo, donde existiese una mejor situación de hecho queda ésta intacta (art. I, párr. 2, número 2). ¿En qué consiste la peculiaridad aducida? En que no están concebidas al modo de centros docentes a los que diariamente haya que acudir, sino que consisten ordinariamente en una clase semanal. Sólo en un sentido análogo podrían denominarse escuelas. Un retroceso supone esta disposición con relación al artículo 6.º, párr. I, del Concordato, en que se establecía la religión como asignatura obligatoria en todos los centros primarios y secundarios, incluidos los profesionales (prot. a dicho párr. 1). Con ello se vuelve a la situación del período anteconcordatario.

El Concordato con *Portugal* del 7 de mayo de 1940, en su artículo 21, expone:

> «La enseñanza impartida por el Estado en las escuelas públicas estará guiada por los principios de la doctrina y moral cristianas tradicionales en el país. Consecuentemente, se impartirá la enseñanza de la religión y moral católicas en las escuelas públicas elementales, complementarias y medias a los alumnos cuyos padres hayan pedido dicha enseñanza.
>
> En los asilos, orfanatos, establecimientos e instituciones oficiales de educación de menores, correccionados o reformatorios dependientes del Estado será enseñada la religión católica por cuenta del Estado y asegurada la práctica de sus preceptos.
>
> Para la enseñanza de la religión católica, el libro de texto deberá ser aprobado por la autoridad eclesiástica y los profesores serán nombrados por el Estado de acuerdo con la Iglesia; en ningún caso podrá ser impartida la sobredicha enseñanza por persona que no haya sido aprobada como idónea por la autoridad eclesiástica.»

En *Italia*, a su vez, se afirma este derecho ya en el Concordato del 11 de febrero de 1929, artículo 36:

> «Italia considera como fundamento y corona de la educación pública la enseñanza de la doctrina cristiana según la forma heredada de la tradición católica. Por ello consiente en que la enseñanza de la religión actualmente impartida en las escuelas públicas primarias reciba un desarrollo ulterior en las escuelas secundarias, según programas que se establecerán de acuerdo entre la Santa Sede y el Estado.
>
> Dicha enseñanza será dada por maestros y profesores, sacerdotes o religiosos, aprobados por la autoridad eclesiástica y, subsidiariamente, por maestros y profesores seglares que para este fin estén provistos de un certificado de aptitud expedido por el Ordinario diocesano.
>
> La revocación del certificado por el Ordinario priva, sin más, al profesor de la capacidad de enseñar.
>
> Para dicha enseñanza de la religión en las escuelas públicas no se adoptarán más libros de texto que los aprobados por la autoridad eclesiástica.»

Finalmente, exponemos el artículo 12 del Concordato de *Colombia* de 12 de julio de 1973, el último así llamado de forma oficial:

> «En desarrollo del derecho que tienen las familias católicas de que sus hijos reciban educación religiosa acorde con su fe, los planes educativos en los niveles de primaria y secundaria incluirán en los establecimientos oficiales enseñanza y formación religiosa según el magisterio de la Iglesia. Para la efectividad de

este derecho corresponde a la competente autoridad eclesiástica suministrar los programas, aprobar los textos de enseñanza religiosa y comprobar cómo se imparte dicha enseñanza. La autoridad civil tendrá en cuenta los certificados de idoneidad para enseñar la religión expedidos por la competente autoridad eclesiástica.

El Estado propiciará en los niveles de educación superior la creación de institutos o departamentos de ciencias superiores religiosas, donde los estudiantes católicos tengan opción de perfeccionar su cultura en armonía con su fe.»

2. La garantía de la escuela no pública

La libertad de abrir escuelas no estatales junto con su financiación garantizada por el Estado están proclamadas y llevadas a la práctica mediante los diversos Concordatos y Convenciones concluidos por las Iglesias con numerosos Estados. Así, se llevan a la práctica las disposiciones constitucionales en el detalle y se llenan las lagunas legales que pudieren ocurrir. Veamos los artículos que detallan lo dicho.

Alemania Federal.—Concordato del Reich de 20 de julio de 1933. Artículo 25:

«Las órdenes y congregaciones religiosas en el marco de las leyes generales y demás condiciones legales están autorizadas para fundar y dirigir escuelas privadas. Dichas escuelas privadas otorgarán los mismos títulos de habilitación que las escuelas del Estado, a condición de que se atengan a los planes de estudios prescritos.

Para la admisión de la enseñanza y para el nombramiento como profesores de enseñanza primaria, media y superior, los miembros de las órdenes y congregaciones religiosas deben cumplir con los requisitos exigidos por el derecho común.»

Baviera.—Concordato del 29 de marzo de 1924. Artículo 9:

«1. A las órdenes y congregacionrs religiosas se les permitirá, dentro de las prescripciones generales del derecho común, abrir y dirigir escuelas privadas.

2. Las escuelas dirigidas por órdenes y congregaciones religiosas, que hasta ahora tenían el carácter de escuela pública, lo mantendrán con tal que llenen los requisitos establecidos para escuelas análogas. Bajo las mismas condiciones, el Gobierno podrá otorgar también dicho carácter a nuevas escuelas de órdenes y congregaciones religiosas.»

Baja Sajonia.—Concordato del 26 de febrero de 1965. Artículo 8:

«El Länd continuará prestando su ayuda a las escuelas dirigidas por entidades católicas en el marco del fomento general de las escuelas privadas. A tenor de las disposiciones estatales, dichas escuelas serán reconocidas a efectos civiles y serán subvencionadas tanto mediante ayudas financieras —manteniéndose al menos la actual proporción con las partidas para las escuelas públicas sostenidas por los municipios o agrupaciones municipales—, así como mediante las facilidades para el oportuno cambio de profesorado. El Gobierno del Länd y las diócesis estipularán un acuerdo especial sobre la aplicación de las prescripciones estales.»

Convenio entre la Santa Sede y Renania-Palatinado sobre las escuelas católicas. 15 de mayo de 1973.

> *Art. 1:* «Se garantiza a la Iglesia católica el derecho de fundar y regir escuelas privadas. Las escuelas privadas católicas quedan equiparadas en rango con las escuelas públicas.»

Austria.—Concordato del 5 de junio de 1933. Artículo VI, 3.º:

> «La Iglesia, sus órdenes y congregaciones tienen derecho, guardando las leyes generales escolares, a fundar y dirigir escuelas de la categoría indicada en el 2, que gozarán de los derechos propios de un centro docente público, mientras cumplan dicho presupuesto.»

Austria.—Convenio del 9 de julio de 1962. Artículo II, 1.º:

> «La Iglesia y sus instituciones, constituidas conforme al Derecho Canónico, tienen el derecho de fundar y dirigir escuelas de cualquier grado, observando las normas generales del derecho escolar estatal...
>
> La Iglesia y sus instituciones, constituidas conforme al Derecho Canónico, tienen además el derecho de fundar y dirigir, observando las prescripciones generales estatales, jardines de infancia, centros recreativos, internados, semiinternados e instituciones similares.»

Financiación y subvención a las escuelas no públicas

La establecen los diversos países en sus Concordatos o Convenios. Así, entre otros:

Austria.—Concordato del 5 de junio de 1933. Artículo VI, 4.º:

> «Dichas escuelas (véase anteriormente párrafo 3.º) donde se compruebe una asistencia relativamente considerable y, en su consecuencia, se advierta en la situación, ampliación o erección de escuelas públicas análogas de tal manera que la respectiva administración escolar experimenta un ahorro, habrán dos subvenciones adecuadas al mejoramiento de las condiciones económicas.
>
> De dichas subvenciones podrán, en las mismas circunstancias, participar también las escuelas de esta clase, dirigidas por asociaciones católicas, en tanto y mientras sean reconocidas como escuelas católicas por el respectivo Ordinario diocesano y cumplan los requisitos legales para adquirir los derechos de escuela pública.
>
> Dichas normas van encaminadas a promover la escuela católica en Austria y con ello a crear también las premisas para el futuro desarrollo de la escuela pública confesional católica.»

Austria.—Convenio del 9 de julio de 1962. Artículo II, 2.º:

> «El Estado concederá regularmente a la Iglesia católica subvenciones para las nóminas del personal de las escuelas católicas...»

Baja Sajonia.—Concordato del 26 de febrero de 1965. Pueden volver a leer el artículo 8 que expusimos anteriormente.

Convenio entre la Santa Sede y Renania-Palatinado sobre las escuelas católicas. 15 de mayo de 1973.

> *Art. 2:* «El Länd de Renania-Palatino acordará su ayuda a las escuelas regentadas por católicos en el ámbito de las providencias generales en favor de las escuelas privadas.»

Pueden leerse, por su interés en este mismo asunto, los siguientrs *artículos, hasta el 10 inclusive*, y que no exponemos por su gran extensión.

Baviera.—Convenio del 4 de septiembre de 1974. Protocolo Final, A1. Artículo 5, párrafo 1 (4):

> «En cuanto al personal y a la dotación de locales y reparaciones, el conjunto de escuelas superiores eclesiásticas no debería quedar en inferioridad con relación a las escuelas superiores análogas del Estado.»

Colombia.—Concordato del 12 de julio de 1973. Artículo XI:

> «A fin de hacer más viable el derecho que tienen las familias de escoger libremente centros de educación para sus hijos, el Estado contribuirá equitativamente, con fondos del presupuesto nacional, al sostenimiento de planteles católicos.»

3. Los principios del Concordato español

Hay un principio supremo que preside idealmente todo el régimen docente español, el de la confesionalidad católica del Estado. De él se derivan, como consecuencia, los demás principios generales y normas aplicativas recogidas en el Concordato (arts. 26-31).

El primer principio general es la *inspiración católica* de la enseñanza: «En todos los centros docentes de cualquier orden y grado, sean estatales o no estatales, la enseñanza se ajustará a los principios del dogma y de la moral de la Iglesia católica» (art. XXVI).

El segundo principio general es *la enseñanza de la religión católica* como materia ordinaria y obligatoria en todos los centros docentes, sean estatales o no estatales de cualquier orden o grado (artículo XXVII).

El tercer principio general es el reconocimiento de la competencia exclusiva de la Iglesia en la formación de sus pastores en las *universidades eclesiásticas, seminarios e instituciones análogas*.

El cuarto principio general es el reconocimiento del derecho de la Iglesia de *organizar y dirigir* escuelas públicas de cualquier orden y grado (art. XXI, núm. 1).

Aunque concebidos como consecuencias de la confesionalidad católica, en realidad no lo son todos los principios enumerados. No lo es el tercero (seminarios y universidades eclesiásticas), pues es un elemento esencial de la libertad e independencia de la Iglesia y de toda confesión religiosa, como con carácter general lo proclama la declaración *Dignitatis Humanae* sobre libertad en materia religiosa (núm. 4). Tampoco lo es el principio cuarto (derecho escolar de la Iglesia), pues es un derecho que rectamente ejercido tiene toda persona y sociedad. No se trata de un privilegio que se otorga, sino de un derecho, preexis-

tente y común, que solemnemente se garantiza. Por su trascendencia nos fijamos sólo en dos de los principios: el de la enseñanza de la religión y el del derecho escolar de la Iglesia.

La obligatoriedad de *la enseñanza de la religión*, ¿cómo se conjuga con el principio de libertad religiosa? El mismo Concordato lo prevé mediante el instituto de la *dispensa*. A solicitud de los padres o de quienes hagan sus veces, los hijos de no católicos serán dispensados de la instrucción religiosa católica (art. XXVII, núm. 1). Posteriormente, la ley de libertad religiosa (28 de junio de 1968, art. 7) recoge y al tiempo matiza la misma norma, disponiendo que «los alumnos de los centros docentes no estarán obligados a recibir enseñanza de una religión que *no profesan* (creemos que esta frase hay que entenderla en sentido amplio), para lo cual habrán de solicitarlo los padres o tutores si aquéllos no estuvieran emancipados legalmente».

Si de la normatividad pasamos a la realidad se advierten una serie de diferencias. La enseñanza de la religión no alcanza su plena efectividad en los centros docentes superiores. De hecho, no supera la altura de las asignaturas de educación física y política. Más aún, requiriéndose el grado de doctor para la docencia de la religión en la universidad y el de licenciado o equivalente para la docencia en los centros estatales de Enseñanza Media, además de superar las pruebas especiales de suficiencia pedagógica (art. XXVI, núm. 4), sin embargo, por parte de la autoridad eclesiástica, no se ha sabido exigir lo primero ni se ha llevado a efecto nunca el concurso previsto para lo segundo.

El amplio y detallado reglamento (Decreto del 8 de julio de 1959) para el nombramiento de profesores de religión en centros de Enseñanza Media y Superior ha quedado desgraciadamente en letra muerta. La igualdad de dichos profesores en los derechos con relación a los demás profesores del claustro respectivo (art. XXVII, núm. 6) ha quedado en mera norma programática.

El *derecho escolar* de la Iglesia (a abrir escuelas de enseñanza profana) queda como principio (art. XXI). Ahora bien, la amplitud del reconocimiento depende de la validez de los títulos expedidos, de la participación en las subvenciones económicas y de su efectividad en todos los niveles de enseñanza.

En la Enseñanza Superior, la validez —y ésta relativa— de sus estudios y títulos ha venido sólo muy posteriormente.

III. INCIDENCIA Y CONVERGENCIA DE CONSTITUCION-CONCORDATO EN LA REORDENACION DE LA ENSEÑANZA

Ante la reordenación que en sus grandes líneas quiere acometer el constituyente español en las más diversas materias, entre ellas la docente, se da una clara incidencia de lo proyectado en el Borrador Constitucional con lo todavía vigente del Concordato de 1953. ¿Por qué y en qué? ¿No debe arbitrarse una convergencia? ¿Qué formas o vías se pueden proponer?

1. La incidencia del Concordato en la Constitución

Por qué incide

El concordato puede incidir en la redacción de la Constitución española.

Toda Constitución, aun siendo la ley suprema organizadora de un pueblo, está y debe estarlo enmarcada, desde dentro, por unos principios y normas su-

premos de justicia y, desde fuera, puede estarlo, y de hecho lo está hoy, por los preceptos del orden internacional, sean de ámbito universal, sean de ámbito regional o continental, en virtud de los Tratados y Convenios Internacionales debidamente firmados y ratificados por España. Entre ellos, se encuentran los Convenios con la Santa Sede —vulgarmente dichos Concordatos—, pues, como sintetiza G. Dahm *(Volkerrecht*, t. III, núm. 13), la diferencia entre Concordatos y Tratados Internacionales no es esencialmente más profunda que la existente, por ejemplo, entre los Tratados de los Estados y los de las Organizaciones Internacionales... Puntos de vista distintos ya no son representados en la literatura del derecho internacional.

Y esto es así, puesto que, como se anuncia en el Protocolo de Londres de 1831, «es un principio de orden superior que los Tratados no pierden su valor, cualquiera que sean los cambios que tengan lugar en la organización interna de los pueblos». No obstante, si se quiere entender correctamente dicho principio y evitar cualquier confusión, debe distinguirse cuidadosamente la diversa relación que el Concordato, como cualquier Tratado Internacional, guarda, según el período en que se halle, con la Constitución.

En el período de su elaboración, el Concordato, igual que los demás Tratados Internacionales, está sometido al Derecho Constitucional, en cuanto que debe someterse a los órganos y a las formas señaladas por la Constitución. Es lo que se llama la «constitucionalidad extrínseca» de los Concordatos y Tratados.

En segundo lugar, deben éstos respetar además la «constitucionalidad intrínseca»; por ejemplo, ni uno ni otro pueden incluir claúsulas contrarias a las disposiciones constitucionales, so pena de nulidad del mismo.

En el período, en cambio, en que el Concordato o el Tratado han sido legítima y válidamente concluidos, sus normas tienen un rango superior a la misma Constitución, en el sentido de que contra éstas no pueden prevalecer ni las modificaciones ni las revisiones del artículo constitucional, como tampoco el cambio de Constitución. Ni siquiera en la hipótesis de que tales mutaciones reportaran una situación jurídica más favorable que la anterior para la Iglesia.

En qué incide

La normativa concordataria incide, mejor puede incidir, en diversos artículos del todavía Borrador Constitucional. En unos, de forma específica, como en los relativos a la enseñanza (art. 31) y a la familia (art. 27); en otros, de forma genérica, como son los referentes a la libertad religiosa y al sistema político-religioso que en el futuro se vaya a adoptar (arts. 3 y 17).

La *primera* incidencia es la que constituye una grave laguna en dicho Borrador: la omisión de la garantía, de una u otra forma, de la enseñanza de la religión lo mismo en el artículo 27 (familia) que en el 31 (enseñanza). Tanto más cuanto que dicha garantía es claúsula común en los Concordatos vigentes, y, en relación con los padres o tutores, viene proclamado por el Derecho Internacional aceptado ya por España.

La *segunda* incidencia es sobre la libertad de abrir escuelas, que, aun cuando se recuerda en el Borrador Constitucional (art. 31), no se proclama con la misma claridad y fuerza de compromiso con que se enuncia con carácter general en los Pactos Internacionales (de la U.N.E.S.C.O. 14-XII-60, art. 2; de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (16-XII-66, art. 13, núm. 4) ni con carácter específico en el Concordato (art. 31).

La *tercera* incidencia —consecuencia o exigencia de la anterior— es sobre la subvención a las escuelas libres que en el mencionado Borrador (art. 31, núm. 6) viene enunciada en la forma más débil posible: «podrán ayudar». Ahora bien, la libertad proclamada de abrir escuelas no pasa de libertad puramente formal, si se niegan los medios de hacerla viable y efectiva.

2. La convergencia de la Constitución y del Concordato

Si bien es cierto que el Concordato incide en la elaboración de la Constitución, no lo es menos que ésta y su puesta en marcha pueden incidir en el todavía vigente, y en período de revisión, régimen concordatario. Se da, pues, una convergencia de líneas de fuerza.

Desde la perspectiva internacional y concordataria, si bien *en puro derecho* y conforme al principio general arriba mencionado (núm. 1), la norma concordada debidamente ratificada no puede ser derogada por un cambio constitucional hecho unilateralmente; sin embargo, dicho principio *no puede aplicarse con todo rigor* al Concordato de modo que impidan un conveniente y legítimo desarrollo constitucional. Y tanto más cuanto que varias de las normas de aquel están asumidas por Leyes Fundamentales, como, por ejemplo, la confesionalidad del Estado, todavía en vigor.

Desde la perspectiva constitucional, ahora en revisión, deberán tenerse en cuenta los compromisos válidamente asumidos en el orden internacional al que pertenecen los Concordatos y acuerdos con la Santa Sede.

El problema que ahora tenemos en España no es totalmente nuevo. Lo tuvieron ya otros países. Entre ellos, y de forma general, *Italia*, que lo resolvieron en su nueva Constitución de la República italiana mediante la así llamada constitucionalización de los Pactos de Letrán (en los arts, 7 y 2), gracias a la votación unánime de los grandes partidos, el Democristiano y el Comunista, presididos entonces por De Gasperi y Togliatti. Y de forma específica, la República Federal de *Alemania*, con ocasión de la cuestión escolar que se planteó en la repartición de competencias entre la Federación y los Länder en sus respectivas Constituciones ante la preexistente regulación del Concordato de 1933, y se solucionó, por un lado, por la Sentencia del Tribunal Supremo de 1957 y, por otro, mediante los sucesivos acuerdos que los distintos Länder van concretando sea con la Iglesia católica, sea con las Iglesias luteranas.

Por ello se hace necesario la recíproca inteligencia entre los órganos competentes de la Comunidad Política y de la Comunidad Religiosa, como ya se hizo al insertarse el régimen de libertad religiosa en la Ley Orgánica. Por parte de ésta no se deberá bloquear una legítima reordenación constitucional —en el sentido de apertura se ha procedido— como tampoco llegar a unos acuerdos que deroguen el Concordato de forma no coherente con las próximas disposiciones constitucionales. Por parte del Estado se deben salvar, al menos, aquellas normas de futuros acuerdos que no dejen de ser especificación y aplicación a España de las normas generales del Derecho Internacional.

3. Vías convergentes de reordenación constitucional

Se podrían formular éstas, a modo de conclusiones, o, mejor, de sugerencias conclusivas de cuanto se ha expuesto en nuestro estudio. Se fija un punto de partida, se marcan unas exigencias y se indican unas pautas:

— *El punto de partida* lo constituye la voluntad política de España de integrarse con toda plenitud en Europa occidental, comenzando por la incorporación al Consejo de Europa, y de vincularse con los múltiples Tratados Internacionales que la fundamentan y articulan, de los que es presupuesto la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos con sus Protocolos. Voluntad que, en forma paralela y complementaria se hace extensiva a la entera Comunidad Internacional y a sus Pactos. En su consecuencia se establece en el Borrador de Constitución (art. 7) que los Tratados Internacionales tendrán, válidamente celebrados y una vez publicados, jerarquía superior a la de leyes.

—Entre las disposiciones de aquéllos relativas a la enseñanza, las hay de carácter general y de carácter especial que, derivadas de Tratados multilaterales o de Tratados bilaterales —y uno de ellos es precisamente el Concordato—, mutuamente se complementan a la vez que se refuerzan.

—De entre las normas de carácter general destacan sobre todo por su plenitud las del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (16 de diciembre de 1966) y el Convenio europeo de derechos humanos con sus Protocolos, por las que los Estados, en este caso España, se comprometen, junto a otros derechos, a respetar el derecho prioritario de los padres de elegir la educación religiosa o moral de acuerdo con sus convicciones y escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas.

— Entre las normas de carácter específico, en nuestro caso las contenidas en el Concordato, mientras continúe en vigor se pueden distinguir dos grupos de normas. *Uno* está formado por aquellas normas que en realidad quedan subsumidas, por su contenido, en las más generales y amplias del orden internacional universal o regional: —La libertad de organizar y dirigir escuelas propias de cualquier orden y grado (Concordato Arts. XXX y XXXI), sean o no de formación profana; —El Derecho a impartir la enseñanza de la religión.

Un *segundo* grupo de normas está compuesto por las que representan una de las opciones políticas que, de no estar convenidas específicamente de forma bilateral, podrían bien mantenerse, bien transformarse de mutuo acuerdo, tal es la enseñanza de la religión como materia ordinaria (salvo, se entiende, la libertad religiosa de los padres y tutores respecto a sus hijos y pupilos y la de los alumnos mayores de edad; así como la libertad de los maestros a no impartir dicha enseñanza).

—Para cumplir las *exigencias del Orden Internacional*, y en especial, el europeo occidental, por un lado, y para solucionar los problemas de reordenación constitucional de la enseñanza, por otro, existen ya unas pautas. Son las marcadas, dentro de su peculiaridad, por los Estados en el Derecho Constitucional de los mismos Estados con quienes queremos integrarnos.

— En el *derecho a abrir escuelas no públicas* no debe privar el sentido de privilegio en pro de ninguna institución o asociación, sino el sentido de justa paridad jurídica con todas. Y para conseguir la máxima extensión de la enseñanza a toda la población española, especialmente a la económicamente débil, debe presidir el principio de igualdad de financiación de la escuela, tanto pública como

privada. Tal es el principio proclamado por la Constitución de Holanda, al que se adhieren con diversidad de intensidad y matices: Bélgica, Luxemburgo, Francia y Alemania Federal en sus respectivas legislaciones.

— En cuanto a la *enseñanza de la religión o de la moral*, la mantienen una serie de Estados que tienen establecida la separación de Iglesia y Estado, como Alemania con sus Länder y Austria, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

Entre las diversas *pautas* ofrecidas por los ordenamientos de los Estados examinados, que tratan de articular coherentemente los derechos y deberes relativos a la enseñanza, a la familia y a la libertad religiosa, tanto individual como constitucional, nos parecen las más completas las de Alemania y Holanda (véase sus artículos anteriormente expuestos en notas). Pero al estar España ligada por los citados Pactos Internacionales y la Convención europea de derechos humanos, siempre resultaría acertado incorporar su enunciado en la Constitución, cuando se trate de formulaciones de carácter general.

* * *

Dentro ya del Consejo de Europa y con un pie en la C.E.E., los políticos, coherentes con sus manifestaciones durante el período electoral en pro de una convivencia en una autentica democracia y Estado de Derecho, no dudamos recogerán la experiencia de nuestro pasado y de los países del entorno europeo para dar a los problemas docentes la solución que mejor armonice los derechos de todos los implicados en ellos.

POR UN CONSENSO CONSTITUCIONAL EN EDUCACION

Juan DAMIAN TRAVERSO*

Una Constitución de consenso, como la que se pretende, no es una Constitución de omisión de los problemas fundamentales. La Constitución es la norma jurídica fundamental, porque aborda los problemas básicos de la convivencia nacional. La Constitución no puede convertirse en un semillero de problemas constituyentes.

El problema básico de la educación española consiste en la armonización de la libertad, con la igualdad de enseñanza. Si se encuentra una solución a este problema es posible alcanzar un texto constitucional de consenso que fundamente la futura legislación ordinaria.

I. LIBERTAD DE ENSEÑANZA

El advenimiento de la democracia y la circunstancia de tener que organizar, una vez más, nuestra convivencia desde sus fundamentos constituyentes, nos ha devuelto, junto con las libertades perdidas, la muchedumbre de viejos tópicos. La España real ha cambiado, pero resulta grato eludir el esfuerzo de analizar la nueva realidad. Pues bien, una venerable antigualla de la vieja tópica recién resucitada es la dialéctica de la pareja «libertad-neutralidad de enseñanza». Esto es, la consideración de la libertad de enseñanza en su aspecto ideológico, desatendiendo el problema pedagógico y estructural de la libertad de enseñanza, a mi juicio, mas importantes que el ideológico. Vamos a examinar, brevemente, estos tres aspectos.

1. El problema ideológico

Toda educación cumple dos funciones principales. Por una parte constituye una transmisión de creencias, valores, actitudes. Esta función es llamada *formación* o educación, en sentido estricto. Por otra, adquisición de saberes, que viene recibiendo tradicionalmente la denominación de *instrucción*. El problema ideológico de la educación interroga por la procedencia de transmitir valores y creencias en la escuela, cuáles deban ser éstas y, consecuentemente, en qué medida debe existir una libertad educativa para su ejercicio.

Parece innecesario demostrar que cuando no se acepta ningún tipo de pluralismo ideológico o axiológico, tampoco se acepta un pluralismo educativo. Cuando pretende imponerse una sola verdad sobre el ser del hombre y su destino último, no más que una idea del bien o del mal, tan solo una concepción de la sociedad, obviamente no cabe ningún tipo de libertad educativa. Tal es el caso de la educación totalitaria que hemos conocido y cuyo modelo sigue vigente en muchos países del Este y del Oeste.

Para que pueda pensarse en una educación libre hay que aceptar, por de

* Profesor de Política Educativa. (U.N.E.D.)

pronto, el pluralismo ideológico, por el que cada concepción de la religión, la moral y la vida social es respetada por toda la sociedad, sin que por ello, cada credo tenga que renunciar a sus pretensiones de verdad ni a su facultad de propagarla libremente. La controversia ideológica queda remitida a la razón o conciencia de cada cual, que, sin imposiciones, es la que decide a qué credo o ideología se adscribe.

Pero esta solución, indiscutible para quienes aceptamos los pincipios liberales, puede discutirse —y no sin fundamento—, cuando de la libertad educativa se trata. En efecto, bien que la controversia ideológica se remita a la razón de cada cual; pero no resulta tan evidente que pueda dilucidarse por una razón o conciencia inmadura como la del niño y adolescente. La pretensión de institucionalizar una educación de «espera de la razón», así como la existencia de un monopolio educativo clasista y confesional dio lugar a la introducción del sistema de «educación estatal neutra», por el que se pretendió nada menos que conseguir la más absoluta asepsia ideológica en la escuela, garantizada por funcionarios del Estado, modelo que Francia trató de imponer, sin éxito, en toda la Europa y que, por muy paradójico que parezca, adoptaran con plena lógica nuestros abuelos liberales en su lucha contra el oscurantismo y el clasismo escolar.

Pero la educación neutra ha sido, no más que una utopía doctrinaria. No existe ni ha existido educación neutra. Una formación general axiológicamente pura, constituye, sencillamente, un imposible. Aún más, cuando se intenta seriamente, la pretendida educación neutra resulta una educación ideológica determinada: La educación en el escepticismo y el agnosticismo. El agnóstico, el escéptico, es un producto ideológico tanto como el católico, el ateo, el liberal o el marxista.

Desde otro punto de vista es pedagógicamente inadecuada una educación ideológica neutra. El niño no adviene a la razón repentinamente, sino mediante un proceso gradual difícil de delimitar. En este proceso del despertar de la razón, el niño se pregunta por cuestiones importantes y radicales a las que es inadecuado responder con el silencio o con evasivas.

Por todo ello, *el problema ideológico de la educación consiste en determinar quién pone el sentido o la directriz que haya de darse a la educación del niño* en una sociedad ideológicamente pluralista. Ahí está la decisión fundamental del problema.

Pues bien, nosotros partimos del principio de que la directriz educativa radica en la familia, no ya por coherencia pedagógica, sino porque son los padres los que tienen mejor y más natural derecho a tutelar la conciencia del niño. Estimamos, con la Asamblea General de Naciones Unidas, que «el interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación y que dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres».

Sentado el principio de que debe haber una plural educación ideológica, cuya directriz determina la familia, síguese del mismo que esta educación ha de ser ideológicamente *homogénea*. He aquí la razón por la que el pluralismo educativo no puede ser interno en cada escuela, ni puede considerarse fundamental la libertad del educador de niños para transmitir sus propios credos políticos, morales o religiosos. El pluralismo dentro de la escuela, amén de ser un imposible organizativo, constituye una traumática neutralización del niño, violentando su espíritu con diversas y hasta contradictorias corrientes ideológicas.

Dicho esto, conviene, sin embargo, añadir que, *si bien no es posible una educación neutra* y si bien es inconveniente una educación de confrontación ideológica, *tampoco es posible, en el contexto de una sociedad libre, una educación dogmática*. Antes al contrario, el adoctrinamiento dogmático en el contexto de una sociedad pluralista conlleva en su seno su propio fracaso. La escuela dogmática suele convertirse en una fábrica de apóstatas. Hoy día es bien sabido cómo en una sociedad libre la transmisión de valores y creencias se realiza, principalmente, a través de la «escuela paralela» (cine, teatro, radio, televisión, prensa, carteles, canciones, artes plásticas, reuniones, asambleas, ferias y, desde luego, los entornos de amigos y familiares). La escuela debe cumplir hoy día, en este aspecto, tan sólo una función: Crear *un ambiente* congruente con los credos familiares. Y, en rigor, ahí está la razón última de las pretensiones de las familias al preferir una determinada escuela ideológica: *que no se eduque frente a la axiología familiar*.

Por todo lo anterior, según nuestra manera de ver, si en efecto se desea un pluralismo educativo, la organización escolar debería responder *a un tipo de escuela con una pluralidad de ambientes ideológicos*. En todo caso, parece indiscutible el derecho de las familias y de la sociedad pluralista para que puedan fundarse y organizarse libremente escuelas que respondan a un ambiente educativo determinado. En este sentido, aunque exista en los distintos grupos políticos una divergencia sobre qué tipo de escuela sea la procedente, no parece que ninguno de ellos pretenda que «su tipo de escuela» sea impuesto por el Estado, máxime cuando es tan escasa la influencia del aula en la conformación ideológica, en una convivencia abierta y libre como la nuestra. *Aún más, en las propias escuelas del Estado son los padres los que deben tener el derecho prioritario de señalar la formación ideológica que ha de darse a sus hijos* (1).

Congruentes con los principios anteriormente expuestos, las declaraciones de derechos humanos reconocen el derecho de los padres a elegir la educación de los hijos y el derecho de las entidades particulares a fundar y dirigir libremente escuelas. (Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948, Declaración Universal de Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 1959, artículo 13 de los Pactos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y Comisión Europea de Derechos Humanos), derechos fundamentales que la Constitución no puede omitir.

2. El problema pedagógico

Pero es que la libertad educativa no se decide sólo en el plano de los grandes sistemas ideológicos. *La educación ideológica homogénea es ciertamente un principio pedagógico vinculante, pero no el único ni, a mi entender, el fundamental.*

Por una parte, dentro de cada idea confesional o ideológica hay una distinta manera de entender la educación. Singularmente, dentro de una determinada educación moral existe todo un pluralismo educativo difícil de reducir a unidad; por ejemplo, cuáles sean las virtudes cristianas es algo en lo que, en cierta manera, existe un consenso; pero cómo educar en las virtudes cristianas es un problema indeterminado que ha de resolver cada pedagogía.

---

(1) Así parece deducirse del apartado 3, art. 28 del proyecto de Constitución.

Pero, por otra parte, el problema pedagógico pregunta por cuál sean los programas, planes y métodos de instrucción. La educación doctrinaria del Estado soluciona esta cuestión, imponiendo, como sucede en la educación española, unos planes, materias y programas de estudio. Aún más, en su afán de controlar todo el proceso educativo aprueba hasta los mismos libros de texto y material pedagógico, de tal forma que queda prohibida toda educación que se aparte de la preparada por la burocracia del Estado.

La educación libre soluciona el problema desde una postura diametralmente distinta. Para la pedagogía liberal constituye función principal del Estado señalar y, en su momento supervisar, los objetivos de instrucción que han de perseguirse y, aún más, esta función se ha de realizar por la autoridad pública con la participación de los centros a quienes se atribuye la misión de cumplir dichos objetivos.

Pues bien, la libre ejecución por cada Centro docente de los objetivos educativos comunes exige un tipo de escuela distinta de nuestra escuela estatal; esto es, un tipo de escuela en la que necesariamente ha de darse una coordinación y *homogeneidad del equipo docente*, que es incompatible con el sistema de concursos estatales y, en general, con todo el concepto de escuela estatal. Es decir, una escuela autónoma.

El vigente sistema de escuela estatal podrá mantenerse si se quiere, pero es preciso que se le garantice su autonomía docente (2). En todo caso, va a ser difícil negar el derecho a la libre fundación de escuelas por parte de entidades no estatales para que desarrollen libremente un proyecto pedagógico determinado. Aún más, entendemos que será siempre difícil un progreso pedagógico sino en el contexto de una «escuela no estatal». La historia de la pedagogía es bien elocuente en este respecto. Pero no sólo la historia; es la propia realidad que estamos viviendo: en gran medida, los únicos intentos serios de innovación pedagógica, tanto en la educación formal como en perfeccionamiento del profesorado, se están produciendo en el ámbito de instituciones no estatales.

3. El problema empresarial

El centro de enseñanza, cualquiera que sea su nivel, es una empresa: la empresa educativa. No verlo así constituye, a nuestro entender, un defecto de perspectiva en la adopción de soluciones a los graves problemas que la educación tiene planteados, que se está pagando a muy alto precio. Si bien la empresa educativa no puede constituir la empresa típica de una economía de mercado, sí es cierto que en gran medida debe participar de la estructura del sistema de empresa. Conviene no olvidarlo. El centro educativo constituye una organización que cumple un fin: prestar un servicio a unos usuarios. Tampoco la empresa periodística, no estatal, por poner un ejemplo de empresa análoga, constituye un caso de tipicidad empresarial mercantil, sin que por ello nadie predique su estatalización ni, aún más, ponga en duda su conveniencia pública. Y porque participa del sistema de empresa, le son exigibles las funciones que debe cumplir una empresa: administración adecuada, eficacia productiva, responsabilidad administrativa y económica. Tan es así, que la conveniencia

(2) Extraña que el proyecto de Constitución (art. 28.10) sólo garantice la autonomía de los centros universitarios.

de reconocer y amparar a la pequeña y mediana empresa libre es aceptada, sin reservas, por todos los partidos de izquierda, precisamente porque tiene acreditada la realización de esas funciones cumplidamente.

Hasta ahora no se ha encontrado un modelo de pequeña y mediana empresa pública que garantice eficacia y responsabilidad administrativa y económica. Aún más, fuera de la empresa cooperativa, todo modelo de eficacia en este nivel pasa por el sistema de empresa libre. No conozco un caso de empresa autogestionaria eficaz que no sea, en cierto modo, una empresa cooperativa. Ello es así porque no es posible la autogestión, si no es con imputabilidad económico-administrativa. Si esto es así, en la medida en que una sociedad como la nuestra reconoce unánimemente la conveniencia de la pequeña empresa libre va a ser muy difícil dejar de reconocer la posibilidad de crear empresas educativas. No constituye reparo alguno el hecho de que esta empresa se dedique a la prestación de un servicio público. Antes al contrario, la mayoría de los servicios públicos se suelen prestar a través de empresas no estatales, sin que nadie aconseje su estatalización.

Lo que ocurre es que si determinados sectores proyectan la nacionalización o estatalización o cualquier tipo de extinción del pequeño empresariado educativo es porque siguen aferrados al viejo tópico de Gil Zárate, de que «quien domina la escuela, domina la sociedad y el Estado», tópico mil veces desmentido en todas las sociedades dinámicas y especialmente en la sociedad española aun dentro de la presión totalitaria de los últimos cuarenta años. En cualquier caso, va a resultar inevitable que se reconozca el principio de libertad de empresa educativa como se ha de respetar en cualquier tipo de organización que presta bienes y servicios de interés público a este nivel.

II. LA ÍGUALDAD EN LA ENSEÑANZA

La igualdad de enseñanza y su armonización con la libertad de enseñanza exige una toma de postura sobre los siguientes aspectos: la educación como servicio público; la gratuidad de la educación; la libertad y la planificación; la libertad y la homologación; la igualdad y la regionalización de la enseñanza.

1. La educación como servicio público

Sentado el principio de la libertad de enseñanza procede, sin embargo, compatibilizarlo con *un principio prioritario: la igualdad de enseñanza*. La enseñanza constituye un servicio que ha de ser prestado a todos los ciudadanos en *igualdad de condiciones*. Debe existir una escuela libre y plural; pero toda la red escolar, cualquiera que sea su titularidad, debe ser *única* en cuanto a las condiciones materiales de prestación de servicio. Escuela única, sí, en cuanto toda escuela funciona con el mismo régimen de condiciones de prestación del servicio. Escuela única, no, si lo que se pretende es la desaparición de la libertad de escuela. Ho hay, pues, contradicción entre la escuela libre y la escuela igualitaria por cuanto la igualdad se predica respecto de las condiciones materiales de prestación y, por supuesto, respecto a la igualdad de acceso de todos los usuarios al servicio.

Precisamente, porque el Estado garantiza esta *igualdad de trato a todos los usuarios*, la educación constituye *un servicio público nacional*.

Pero conviene precisar qué se entiende por servicio público.

Ya la declaración de la Ley General de Educación («la educación tiene la consideración de servicio público fundamental») levantó una polémica en el debate parlamentario. El profesor Suárez advirtió que tal declaración comportaba la estatalización de toda la enseñanza. Aún más, el profesor Gómez Ferrer (3) llegó a defender la tesis de que con esta declaración el legislador trató de introducir en el Derecho Español la categoría de los servicios públicos objetivos, a la manera italiana.

Como se sabe, en una determinada concepción del Derecho administrativo la declaración del servicio público comporta la asunción monopolística, por el Estado, de la titularidad del servicio, de tal forma, que fuera de la gestión directa del mismo por el Estado, solamente a título concesional cabe la prestación del mismo por un particular.

Pero esta teoría es tan sólo una pura concepción abstracta, en plena crisis, dentro de la doctrina administrativista. Como ha señalado Villar Palasí, lo característico del servicio público es que el Estado garantiza su prestación en igualdad de trato y hay toda una multitud de formas jurídicas para que pueda ser prestado por un particular; entre otras, la simple autorización administrativa.

Es explicable que por causa de una determinada concepción juridico-formal del servicio público se haya puesto un excesivo énfasis en esta declaración por sectores estatistas como para dejar ya sentenciado el problema del sistema escolar y, de otra parte, se hayan puesto graves reparos a tal declaración por los sectores privatistas viendo en la misma un golpe mortal a la libertad de enseñanza.

Pese a todo, y puntualizándolo en sus justos términos, es irrenunciable el principio material de que la educación constituye un servicio público, ya que, de no aceptarlo, pierde todo fundamento la pretensión de que el Estado garantice una igualdad de trato a todos los usuarios, cualquiera que sea el centro donde reciban la enseñanza. Tal sucede con el proyecto de Constitución (4).

2. La gratuidad de la enseñanza

Si ha de respetarse la libertad de enseñanza y si a la vez ha de garantizarse la igualdad de trato a todos los usuarios, el poder público viene obligado a financiar la escuela. A mi entender constituye una contradicción lógica reconocer a las familias el derecho de escoger el tipo de escuela que concuerde con sus convicciones ideológicas, para luego condenarlas financieramente si no escogen una escuela neutra o de «pluralismo interno». Una libertad formal que no se garantiza materialmente es una libertad inexistente. Por ello, en la medida en que la escuela sea gratuita, toda la red escolar es, según la concepción de la Ley Villar, «obligatoriamente gratuita».

Desde otro punto de vista no es seguro que deba declararse constitucionalmente la gratuidad de todo el proceso escolar, pero tampoco es correcto, como hace el proyecto de Constitución, al referirse a la gratuidad de un deter-

---

(3) Revista de Administración Pública n.º 47. El proyecto de Constitución sí introduce, empero, la figura de los «servicios públicos esenciales» tomándola de la Constitución italiana (véase art. 118).

(4) El proyecto de Constitución establece la ayuda a los centros que reúnan los requisitos que la ley establezca. Pero, ¿por qué la ayuda?, ¿en qué consistirá la ayuda?, ¿qué requisitos? Sólo es fundada la ayuda en la medida en que el centro está incorporado a un servicio público, y su cuantía es evidente: La que proceda con arreglo al principio de igualdad de trato con los demás centros públicos.

minado nivel educativo. Lo procedente es garantizar constitucionalmente la gratuidad de las enseñanzas obligatorias cualesquiera que sean (5). En la medida en que la enseñanza es un servicio social obligatorio es un servicio igualitariamente gratuito en todo tipo de centros. Es muy espectacular afirmar que los fondos públicos sólo pueden destinarse a centros públicos. Pero no es lo suficientemente serio. El centro que presta un servicio público no puede ser excluido del servicio público de la gratuidad. Pónganse cuantos controles y requisitos se estimen necesarios a la utilización y destino de los recursos públicos, pero no se niegue el principio de «enseñanza gratuita y para todos», como textualmente dice el artículo 14 de los Pactos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas.

3. Libertad y planificación

Si la libertad de fundar centros educativos ha de armonizarse con el hecho de que todo centro presta un servicio público, la libertad de enseñanza ha de ser sacrificada en aspectos fundamentales. Por de pronto, la libertad de creación está condicionada a la pertinente planificación pública.

El requisito de la planificación fue objeto de una durísima polémica con motivo de la promulgación del Decreto 1.855/74 de 7 de junio, por el que se regulan las autorizaciones de Centros no estatales. La Ley General de Educación era poco explícita en el tema y determinados sectores se opusieron al requisito de la planificación. Como consta en el expediente del Proyecto fue la Comisión Episcopal de Enseñanza la que se pronunció, terminantemente, en favor de la planificación pública si realmente se pretendía una educación igualitaria.

Pudiera enarbolarse otra vez la bandera de la libertad de enseñanza contra la planificación pública, pero si se está regulando un servicio público financiado por el Estado es un requisito inevitable que debe condicionar la libertad y esta declaración debería ser materia constitucional. Lo cual se dice, sin perjuicio de que todos los sectores interesados y toda la sociedad intervenga activamente en el proceso de Planificación Educativa, en definitiva, que se trate de una planificación democrática.

Cabalmente por esta razón, no puede defenderse en términos absolutos la libertad de elección de centro docente, por cuanto supone un imposible organizativo. Si hay una vasta red de centros plurales, el alumnado se ajustará a ella con todas las limitaciones que esta operación comporta y en función del interés de las familias en esta operación. Ahora bien, el Estado no puede garantizar financieramente la libertad de elección en términos absolutos porque los centros han sido objeto de una planificación, por muy flexible que ésta sea.

En el mismo orden de cosas hay que decir que el centro ideológico no puede convertirse en un «ghetto». Si accede a participar en el servicio público de la educación sin que tenga que renunciar a su ambiente específico, no tiene más remedio que obligarse a aceptar y respetar unos criterios de selección de alumnado que no supongan —ciertamente— la desaparición de su especificidad.

---

(5) ¿Qué se entiende por «enseñanza básica» en el proyecto de Constitución? ¿Se comprende la enseñanza profesional? No lo parece.

4. Libertad y homologación

Si la libertad de crear centros docentes se configura como derecho fundamental, no puede ser un derecho absoluto como parece derivarse del proyecto constitucional (libertad de creación «dentro del respeto a los principios constitucionales»). Pues bien, amén del condicionamiento estructural de la planificación pública ya mencionado, es preciso que toda creación de centros deba ser homologada por el Estado.

La homologación comporta sometimiento de los centros a unos *requisitos mínimos* iguales en centros estatales o no estatales, tanto en el profesorado como en el alumnado como en la supervisión del proceso escolar. Homologar el centro es catalogarlo jurídicamente como «centro público», como empresa que presta un servicio público. A mi entender es perfectamente posible, y no puedo extenderme en ello, una homologación estatal que respete no sólo la conformación ideológica del centro, lo cual es obvio, sino su autonomía pedagógica y su sustancia empresarial.

Procede descartar, por tanto, la propuesta de red educativa que algún partido defiende: centros públicos, centros privados homologados y centros privados no homologados (6). La igualdad de enseñanza no soporta este esquema. Todo centro es, en definitiva, «público» y todo centro es, por ello, homologado por el Estado. No hay centros fuera del servicio público, ni hay centros no homologados por el Estado. Los centros no homologados por el Estado traspasan la carga de la homologación al alumnado y ello constituye una injusticia, cuando no un privilegio.

En definitiva, los condicionamientos a la libertad de enseñanza por causa de la igualdad son tan fundamentales como la propia libertad de enseñanza y han de formar parte de la materia constitucional. En el rigor de la abstracción, pueden parecer antinomias a la libertad de enseñanza más que condicionamientos, límites, pero en el juego práctico de las instituciones docentes funcionan lo suficientemente bien para que satisfagan la pretensión de tener un entendimiento comunitario en materia educativa. La democracia, que por enésima vez se intenta, bien merece un entendimiento de este género.

5. La igualdad y la regionalización de la enseñanza

Para que haya enseñanza igualitaria es preciso que se considere como un servicio público nacional. Esta es la razón de que el proyecto de Constitución, al prescindir de este principio, no garantice una verdadera igualdad de enseñanza. Según se deriva de su texto, la red escolar estará compuesta de centros públicos, centros «ayudados» por la Administración y centros privados (de élite). La consideración de la enseñanza como servicio público nacional garantizaría también la igualdad de trato de los usuarios a nivel nacional. Si se examina el proyecto de Constitución en su conjunto se llega a la conclusión de que *la desigualdad educativa puede multiplicarse si se la considera en el plano regional*. En efecto, nótese que el art. 18 del proyecto de Constitución habla de «los poderes públicos», no del Estado español, al cual sólo se reserva

---

(6) Así, la propuesta de Alianza Popular. Véase este mismo número: Mesa redonda con los partidos políticos.

(art. 138 N.º 30) el establecimiento de los «requisitos de expedición, homologación y convalidación de títulos». No existe, por tanto, una facultad para *la planificación general del sistema educativo*, ni tan siquiera para *la coordinación de las políticas educativas* de cada región. En teoría es posible, según el texto del proyecto, que cada región tenga una peculiar estructura del sistema educativo, que cada cual programe la creación de centros de diferente manera o que se establezca un sistema de ayudas al sector no estatal diferente. El tema me parece particularmente grave. La igualdad de trato del usuario debe ser garantizada a nivel de todo el Estado español. El servicio público de la educación, cumple, entre otros, la función de integración social de los españoles y ello es una conquista jurídica de la normativa vigente que no debería derogarse por el solo motivo de haberse establecido en una ley del pasado Régimen.

III. LA NUEVA ESCUELA PUBLICA

Desde instancias y entidades no estatales se ha venido haciendo una crítica a la educación española del pasado Régimen. Este movimiento crítico ha sido beneficioso, porque ha puesto de manifiesto los graves reparos del sistema de «escuela estatal nacional» a través de cuerpos nacionales de funcionarios públicos y su susceptibilidad de ser convertida en una escuela ideológica monocolor, así como sus inconvenientes respecto a la organización, homogeneidad, libertad y eficacia pedagógica. Idénticamente, el movimiento de la escuela pública ha evidenciado todos los inconvenientes en que pararía una enseñanza privada entendida como pura entidad mercantil.

El movimiento de la «escuela pública no estatal» ha evidenciado la necesidad de una descentralización y desestatalización, la conveniencia de una selección homogénea del equipo profesoral del centro, la procedencia de unificar el estatuto laboral de los enseñantes, como unos trabajadores más, así como la urgente necesidad de establecer una libertad pedagógica para cada centro en métodos, planes, programas y sistemas de estudio. En definitiva, la conveniencia de organizar *un servicio público nacional de centros autónomos*. Sin embargo, este análisis crítico no se ha acompañado de unas propuestas de soluciones realistas, ni se ha mantenido en términos de objetividad e imparcialidad. Antes al contrario, el movimiento ha sido puesto al servicio del partidismo político y puede terminar en convertirse en la tópica bandera estatista contra la libertad de enseñanza.

En efecto, el movimiento de la escuela pública, desde el análisis crítico realista de la educación española, ha pasado a ofrecer una alternativa que se mueve en tres frentes:

— Por una parte, la libertad ideológica se ha entendido solamente como libertad para que cada profesor dentro de cada escuela adoctrine al niño con arreglo a su credo moral y político, lo cual nunca ha sido objeto del irrenunciable principio de «libertad de cátedra», sin pensar para nada en la libertad de los padres para educar a sus hijos conforme a sus credos, ni en el daño psíquico que tal anarquía ideológica ocasiona al niño.
— Por otra, una utopía autogestionaria que por primera vez en la historia de la educación iba a generalizarse en un Estado y funcionar eficazmente.
— Por último, un necesario «tránsito de la escuela privada a la escuela

pública», que requiere un esfuerzo creador desde la realidad de nuestra estructura educativa, pero que para algunos tiene una dirección bien simple: Nacionalización de la escuela privada (7).

Los centros no estatales pasarían a la «escuela pública» mediante el expeditivo procedimiento de su «nacionalización» inmediata o mediata, incorporándose, «*como etapa previa*, a una entidad de carácter autónomo que agrupase a todos estos centros, cuya gestión democrática estaría garantizada» (8) al régimen jurídico.

En definitiva, la proclamada «escuela pública no estatal» o constituye un «tertium genus» todavía no definido que es preciso alumbrar por aproximaciones sucesivas (9) o es una coartada para la implantación de una escuela estatal como ágora de confrontación y proselitismo partidista.

IV. CONCLUSIONES

En definitiva, un consenso real sobre el problema fundamental de la educación española podría fundarse en los siguientes principios:

1. *Servicio Público*.—La educación tiene la consideración de servicio público fundamental. Todo tipo de usuario, profesorado y escuela, cualquiera que sea su titular jurídico, está acogido al principio de *igualdad de trato* a nivel de todo el Estado español.
2. *Escuela Libre*.—Se reconoce, por una parte, que sean los padres los que decidan sobre el tipo de educación que han de dar a sus hijos. Se recoge, por otra, la libertad de fundar centros docentes. Se garantiza, por último, la autonomía pedagógica de todo centro.
3. *Escuela Planificada*.—La libertad de creación de centros que se reconoce a la iniciativa no estatal, está condicionada a una planificación democrática de la educación.
4. *Escuela Homologada*.—No existe más escuela no estatal que la homologada por el poder público.

En definitiva: una escuela con igualdad de condiciones, libremente creada, pero sometida a los requisitos de una planificación y homologación pública, en la que se garantice la intervención de los padres en la orientación de la formación ideológica y a los profesores en la autonomía pedagógica, constituye una «publicatio» de la escuela «privada» más realista y más adecuada que su estatificación.

---

(7) J. TORREBLANCA («El País», 11-5-77).
(8) VALERIANO BOZAL («El País», 20-9-77).
(9) «Estamos tan lejos de la escuela estatal como de la privada», acaba de declarar en la sesión del Congreso del día 22 de diciembre último Javier Solana, representante del PSOE, declaración con la que estoy plenamente de acuerdo, pero que hay que instrumentar jurídica y organizativamente.

LA EDUCACION EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS PAISES DEL ESTE

Manuel B. GARCIA ALVAREZ *

I

El tema de la educación y, en general, el de la revolución cultural en los Estados socialistas no puede ser considerado aisladamente, sino en relación con el proceso de edificación del comunismo que, se dice, viene desarrollándose en dichos Estados (1).

Se trata, en principio, de un proceso que se desarrolla de acuerdo con unas leyes objetivas, comunes a los diversos países, cada uno de los cuales, sin embargo, no por ello deja de presentar sus peculiaridades propias, fruto de las circunstancias particulares en que se hallan respectivamente inmersos.

Tras largos años de vaguedades y de utilización de una terminología confusa, coincidiendo aproximadamente con la presencia de N. Jruschev en la 1.ª Secretaría del Partido Comunista de la Unión Soviética, comenzó a prestarse atención, de manera sistemática, al tema de la periodificación de dicho proceso edificador comunista. En este sentido, dentro de las dos etapas clásicas, socialista y comunista, se empezó a hablar de unas fases en que aquéllas estarían divididas y que, en líneas generales —la unanimidad entre los teóricos no es absoluta— serían: la fase de la transición al socialismo y la fase del socialismo desarrollado (o del socialismo «multilateralmente desarrollado») en la etapa socialista; fase de la transición al comunismo y fase comunista propiamente dicha, en la etapa comunista.

Es cierto que, como apuntábamos, no existe unanimidad total entre los comentaristas y que, en este sentido, por ejemplo, entre una y otra fase del socialismo se habla también de un período intermedio durante el cual se procede a «apuntalar» las bases socialistas, la «victoria del socialismo». Incluso ciertos sectores sostienen que la primera fase de transición no está aún dentro de la formación socioeconómica socialista... Por lo demás, la complejidad es aún mayor si tenemos en cuenta las dificultades existentes a la hora de fijar con criterios nítidos lo que sea el «socialismo desarrollado», fase en la que afirman estar la gran mayoría de los países en cuestión, y cuyos contornos están rodeados por no pocas oscuridades, debidas, al parecer, no sólo a la diversidad de experiencias, sino también al hecho de que, metodológicamente, este período supone algo totalmente nuevo, inexplorado.

Así, no sólo resulta difícil determinar —declaraciones oficiales aparte— qué países han comenzado a desarrollar el socialismo, sino que más difícil todavía resulta establecer el grado de desarrollo socialista concreto en que pueda encontrarse cada uno de ellos. Y es que las mediciones, relativamente sencillas en el campo económico —sobre la base, por ejemplo, y suponiendo que se acepte el criterio como válido, del índice de socialización— no lo son tanto en el campo social, o en el político.

En este sentido, como decía, el tema de la cultura y de la educación debe

---

* Profesor de Derecho Político en el Colegio Universitario de León.

(1) Sobre la periodificación del comunismo, vid. mi libro «Edificación del comunismo y Constitución», Colegio Universitario de León, 1978, sobre todo el cap. I.

ser considerado como inmerso en este contexto de la «construcción del comunismo», en relación íntima con la forja de la base material y técnica de este último, con los intentos de creación de un «hombre nuevo», con el principio de la planificación, que no es solamente una planificación económica, etc. Todo ello, además, en una relación de carácter dialéctico, en cuanto que la educación al ser necesaria para el progreso, es, además de un derecho, al mismo tiempo un deber, una obligación de adquirir, haciendo uso de aquel derecho, la formación que permite al individuo intervenir en las relaciones sociales; o, dicho con otras palabras, que el nivel educativo vendría a ser uno de los factores que intervienen en la dinámica de la edificación del comunismo, y que, al mismo tiempo, resulta imprescindible, para llevar a cabo la «reeducación» del hombre, elaborar una base material y técnica que, se estima, surgiría como consecuencia de la socialización de los medios de producción en la industria y en la agricultura. En palabras de V. Afanasiev, se trata de un proceso gradual en el que ni siquiera desaparecen, o tienen que desaparecer totalmente, determinados elementos de la formación socioeconómica burguesa, un proceso que «requiere trabajos arduos y una hábil organización, ya que la reeducación del individuo no puede ser llevada a cabo con decretos o de un plumazo» (2).

La función educativa-cultural vendría así a ser, juntamente con la actividad económico-organizativa y el control del trabajo y del consumo, además de las funciones externas, una de las funciones fundamentales realizadas por los Estados socialistas (3). Una función en la que se trata sobre todo de modelar un «hombre nuevo», dotado de una mentalidad comunista, en cuanto que, se dice, el éxito en la edificación de la nueva sociedad y el ritmo de su desarrollo dependen del nivel de conciencia de clase, entre otras cosas, de los trabajadores.

Como señalábamos, la labor educativa encuentra un reflejo al mismo tiempo en la función económico-organizativa, en cuanto que repercute en el crecimiento de la producción, creando al mismo tiempo actitudes nuevas del hombre ante el trabajo. De ahí el que se considere la educación, repetimos, al tiempo que como un derecho, como un deber, e incluso como un deber fundamental, tal y como declara el art. 69 de la Constitución húngara de 1949 (texto refundido de 1972), artículo que incluye entre los deberes fundamentales de los ciudadanos el aumento de su cultura, así como la protección de los valores culturales del país... (4).

Claro que, se suele añadir, no se trata sólo de educar al ciudadano teniendo en cuenta la producción, sino que, igualmente se tiene presente el objetivo, «social», de aumentar sus actividades en la sociedad, al tiempo que se le dota de mayores posibilidades de participar en los diversos campos de la vida política y social (5).

— De ahí, de todo lo expuesto, el que, a pesar de que ciertos proyectos de reforma elaborados en países demoliberales están inspirados en las experiencias socialistas, se pueda afirmar, sin embargo, como lo hace F. G. Dreyfus, que los principios que están subyacentes en la organización educativa y cultural de los

---

(2) AFANASAYEV, V., «Socialism and Communism», Moscú, 1972, p. 92.
(3) ANTALFFY, G., «Basic problems of state and society», Budapest, 1974, pp. 136-39.
(4) La Constitución húngara sigue siendo en principio la promulgada en 1949, al no haber estimado apropiado los teóricos magiares elaborar un nuevo texto con motivo de la «victoria socialista» y el paso a la construcción del socialismo desarrollado. No obstante, dicho texto sería objeto de una importante revisión en 1972, fecha del nuevo texto refundido.
(5) «URSS. 100 preguntas y respuestas», parte 1.ª, Moscú, 1977, p. 89.

Estados socialistas sean muy diferentes de los que presiden esos mismos campos en el mundo occidental (6).

Por otro lado, la educación no se lleva a cabo exclusivamente a través de una influencia ideológica realizada por los diversos centros y organizaciones creadas al efecto. En este sentido, el art. 24, 3.º de la Constitución checoslovaca de 1960, todavía vigente, declara que el conjunto de la educación se basa, entre otras cosas, sobre una «estrecha unión de la escuela con la vida» misma. En palabras de G. Glezerman, la formación del hombre nuevo vendría a ser de esta manera resultado de un doble proceso; de una parte, está la influencia de las condiciones objetivas —es decir, la educación que da la vida misma— y, por otra parte, los efectos que producen los factores subjetivos, o sea, la educación a través de los medios ideológicos.

En este sentido, la educación que proporciona la propia vida sería esencialmente espontánea, si bien en una sociedad como es la existente en tales países, esta educación opera en una dirección diametralmente opuesta al modo como opera en el capitalismo; de tal manera que no se trataría tanto de eliminar los efectos espontáneos de las condiciones objetivas como de cambiar esas condiciones objetivas, de tal modo que influyan en el sentido que «necesita» la sociedad. Es, por tanto, una educación que da la misma vida dentro de la institución familiar, en el seno de las organizaciones de masas —u organizaciones sociales— y, claro está, en la misma organización de la producción y de la distribución de los bienes, todo lo cual debe jugar en el sentido de reforzar una psicología colectiva al tiempo que se van eliminando los vestigios de la mentalidad individualista (7).

Igualmente, la educación de los ciudadanos no puede considerarse como separada del trabajo y de una formación laboral. Y esto no sólo porque el derecho al trabajo exige objetivamente el derecho a la educación, sino porque uno de los principales objetivos de la educación sería, precisamente, contribuir a eliminar las diferencias que aún existen entre el trabajo físico y el intelectual. De ahí, por ejemplo, la preocupación de los autores de la nueva Constitución soviética al especificar en el texto definitivo —por el contrario, no ocurría así en el anteproyecto (8)— en el art. 42 que la prohibición del trabajo infantil no debiera ser interpretada en detrimento de la formación laboral del niño: «...la prohibición del trabajo infantil que no esté relacionado con el aprendizaje y la formación laboral» (9). Asimismo, en el art. 38, c de la Constitución cubana se menciona, como uno de los postulados de la política educativa del régimen castrista, la combinación de la educación general y las especializadas con el trabajo. Y el art. 40 de la Constitución de la República Popular de Corea declara que el Estado combina la educación con el trabajo productivo. También el Programa del Partido Comunista de la Unión Soviética: «El sistema de educación pública está organizado de tal modo que garantice que la educación de las nuevas generaciones esté íntimamente ligada a la vida y al trabajo productivo»

---

(6) DREYFUS, F. G., «Problemes de l'enseignement dans pays socialistes», en *Annuaire de l'URSS et des pays socialistes européens*, 1974, p. 413.

(7) GLEZERMAN, G., «Socialist Society: Scientific principles of devlopment», Moscú, 1971, páginas 192-215.

(8) El autor de estas líneas ha realizado un análisis del anteproyecto de la nueva Constitución soviética, de proxima publicación en la revista *Sistema* (probablemente en el n.º 22).

(9) En realidad, la introducción de esta aclaración en el texto definitivo de la Constitución soviética se hizo tras una sugerencia hecha en el transcurso del debate público sobre la Constitución. Vid mi libro «Edificación...», cit; anexo dedicado a la nueva Constitución de la URSS.

(10); y el Programa del Partido Comunista Rumano afirma que «se vinculará cada vez más estrechamente toda la enseñanza a la producción» (11).

El objetivo perseguido en los Estados socialistas de forma «hombres nuevos» figura expresamente recogido en los textos constitucionales. La Constitución albanesa actualmente en vigor, en su art. 32, declara que «el Estado despliega una amplia actividad ideológica y cultural para la educación comunista de los trabajadores, para la formación de un hombre nuevo. El Estado vela particularmente por el desarrollo y la educación, bajo todos los aspectos, de las jóvenes generaciones en el espíritu del socialismo y del comunismo». El art. 39, por su parte, de la citada Constitución norcoreana, dice expresivamente que «el Estado pone en práctica los principios de la pedagogía socialista, al tiempo que educa a los miembros de las nuevas generaciones como revolucionarios resueltos que luchan por la sociedad y por el pueblo, como hombres de un tipo nuevo...». Asimismo, preceptos similares pueden ser encontrados en, prácticamente, la la totalidad de las leyes fundamentales en cuestión.

Por todo lo dicho, la enseñanza en los Estados socialistas no puede ser una enseñanza «neutral». Tampoco puede existir el derecho a la educación entendido como un derecho-libertad para crear centros docentes. En este sentido, los textos constitucionales suelen ser tajantes. El art. 38, b de la Constitución cubana declara que la enseñanza es función del Estado. El art. 21 de la Constitución rumana establece que «la enseñanza en la RSR es estatal». En el art. 45, 2.º de la ley fundamental búlgara se dice que los centros docentes pertenecen al Estado. Por su parte, aunque ello no suele decirse expresamente en la generalidad de las Constituciones, el art. 8, 2.º de la Constitución checoslovaca de 1960 incluye las escuelas y las instituciones científicas entre los bienes que forman la categoría de objetos de la propiedad estatal... En el mismo sentido van todas aquellas disposiciones tendentes a declarar la separación de la escuela respecto de las Iglesias: art. 40 de la Constitución rumana («La escuela está separada de la Iglesia»); art. 86 de la Constitución mongola de 1960 («En la RPM la religión está separada del Estado y de la escuela»), etc.

Por las mismas razones, tampoco puede ser entendido el derecho a la educación como un derecho-libertad del educador a elegir el contenido y el método de la educación, y ello con la salvedad que supone la existencia en algún país de centros de enseñanza eclesiásticos, así como —al nivel de textos constitucionales al menos— la relativa salvedad que suponía en las Constituciones de la primera fase socialista la presencia de disposiciones como la contenida en el art. 28 de la Constitución albanesa de 1946, en cuanto que en ellas no se descartaba la posibilidad de la existencia de escuelas privadas previo permiso especial, estando además sus actividades supervisadas por el Estado.

Se trata de una educación destinada a implantar el marxismo leninismo, «organizando sobre esta base toda la vida intelectual de la sociedad, al tiempo que se prepara a los ciudadanos para desempeñar su papel de constructores activos del socialismo». Con ese propósito los programas de enseñanza incluyen, a todos los niveles, el análisis del pensamiento de los «clásicos» del marxismo, o, si se quiere, el estudio del pensamiento marxista-leninista tal y como es interpretado por los teóricos de los partidos comunistas en el poder, actividades que reflejan

---

(10) La versión del Programa del PCUS que he manejado ha sido la inglesa «Programme of the Communist Party of the Soviet Unión», publicada en Moscú por la Editorial de Lenguas Extranjeras, 1961 (pp. 111 y 113).

(11) Programa del Partido Comunista Rumano, Bucarest, 1975, p 86.

los textos constitucionales correspondientes a la llamada segunda fase del socialismo. Por su parte, las Constituciones anteriores, emanadas durante la fase de transición, aluden, por lo general, todo lo más a la «educación de la juventud en el espíritu de la Constitución» (art. 37 de la Constitución de la RDA, de 1949). La propia Constitución mongola de 1924 —en realidad, se dice, anterior al inicio de la edificación del socialismo— declara en su preámbulo que el Gobierno se comprometía a enseñar las líneas básicas de la Constitución en las escuelas (así como a las fuerzas armadas). Y el llamado «Programa Común» chino, documento anterior a la promulgación de la primera Constitución socialista propiamente dicha en aquel país, habla, por su parte, de erradicar la ideología feudal, «vendepatrias» y fascista, como uno de los principales objetivos de la política educativa y cultural de aquellos momentos.

Con posterioridad, los textos constitucionales actualmente en vigor establecen claramente, como lo hace el art. 11 de la Constitución china, la obligación de estudiar a conciencia el «marxismo-leninismo-pensamiento de Mao». En el art. 3 de la Constitución de Albania se declara al marxismo-leninismo «ideología dominante». O bien, como ocurre con el art. 16 de la Constitución checoslovaca de 1960, se habla de una concepción científica del mundo, al igual que el art. 38, a) de la Constitución cubana. En el mismo sentido, aunque tiene un carácter más bien excepcional en el conjunto del Derecho Constitucional comparado socialista, el art. 37 de la ley fundamental albanesa habla de sostener y desarrollar la propaganda atea «para inculcar al hombre la concepción materialista científica del mundo»; tal declaración expresa de militancia atea, repetimos, no suele encontrarse en los textos constitucionales, si bien, claro está, va sobreentendida en las afirmaciones respecto de la concepción científica y materialista del mundo (12).

La Constitución albanesa, en su art. 49, hace responsables a los padres de la educación socialista de sus hijos; igualmente el art. 66 de la recientemente aprobada Constitución soviética: «Los ciudadanos de la URSS tienen el deber de ocuparse de la educación de sus hijos... y formarlos como miembros dignos de la sociedad socialista». Y el art. 37 de la Constitución cubana: «Los padres tienen el deber de dar alimentos a sus hijos..., así como el de contribuir activamente a su educación y formación integral como ciudadanos útiles y preparados para la vida de la sociedad socialista».

Si bien es cierto que se suele hacer mención de la educación en el «espíritu del internacionalismo», como ocurre con el art. 25, 2.º de la Constitución de la RDA, no lo es menos que, sobre todo algunos de los textos, hacen especial hincapié en los valores nacionales de las respectivas culturas; ello es evidente en todo el capítulo III de la Constitución norcoreana, cuyo art. 37 dice, entre otras cosas, que, al construir una cultura socialista nacional, el Estado se opone a la penetración cultural del imperialismo y protege la herencia cultural nacional...; en términos similares se expresa el art. 35 de la ley fundamental albanesa, donde la palabra «nacional» alterna con los adjetivos «socialista» y «popular».

Como ha escrito el profesor Ribio Llorente, la educación frecuentemente tiende a reducir, e incluso a abolir, las diferencias existentes en el seno de la sociedad (13). Y, efectivamente, uno de los objetivos que se persiguen en los

---

(12) Aunque escrito ya hace algún tiempo vid. el trabajo de R. TRIOMPHE, «Aspects de l'atheisme soviétique officiel», en *Annuaire de l'URSS*, 1965, pp. 57-58.

(13) RUBIO LLORENTE, F., «Constitución y educación», en la obra colectiva «Constitución y economía (La ordenación del sistema económico en las Constituciones occidentales)», 1977, p. 104.

Estados objeto de nuestra atención mediante la educación es, precisamente, la eliminación de las diferencias entre el trabajo manual y el intelectual, así como las diferencias existentes entre la vida en el campo y en la ciudad. A ello se refiere el capítulo III de la actual Constitución soviética, cuyo art. 19 habla de intensificar la homogeneidad social de la sociedad, borrar las diferencias de clase «y las diferencias esenciales entre la ciudad y el campo, entre el trabajo físico y el intelectual»; por su parte, el art. 21 señala como un objetivo estatal la organización del trabajo de un modo científico, lo que posteriormente permitirá la eliminación del trabajo manual... El propio Programa del PCUS declara expresamente que la educación moldeará unos miembros armoniosamente desarrollados de la sociedad comunista, al tiempo que solucionará un problema cardinal «a saber, la eliminación de las diferencias esenciales existentes entre el trabajo mental y el físico» (14).

Claro que, junto a la eliminación de las diferencias sociales, conviene recordar que, a su vez, los textos constitucionales en materia educativa y cultural contribuyen a veces al mantenimiento de ciertos factores diferenciadores. Tal es el caso, concretamente en las Constituciones que analizamos, de las cláusulas que protegen en el interior de cada Estado el cultivo y el desarrollo de las culturas y de las lenguas propias de las minorías nacionales, garantizando su utilización como instrumento de enseñanza. Se trata de un tipo de cláusulas que se encuentran en, prácticamente, todos los textos constitucionales, incluidos los correspondientes a la primera fase del socialismo.

Destaca en este sentido el art. 3 de la ley constitucional checoslovaca sobre el estatuto de las nacionalidades en aquella República. En su art. 3, refiriéndose a las minorías húngara, alemana, polaca y ucraniana, se dice que estas últimas gozarán del derecho a la instrucción en su lengua, así como del derecho a «un pleno desarrollo cultural». También, el art. 61, 3.º de la Constitución húngara vigente afirma que se garantiza a cada grupo étnico que viva en el territorio magiar la enseñanza en su lengua materna, así como la posibilidad de conservar y cultivar su cultura nacional. En la misma RS de Rumania, aun después de la desaparición de ciertas experiencias de autonomía regional, se garantiza en el art. 22 de la Constitución a las nacionalidades convivientes la enseñanza de todos los grados en su propia lengua. En la RDA, la exigua minoría sorba ve garantizado similar derecho en el art. 40 de la Constitución germana oriental, al igual que ocurre en los arts. 83 de la Constitución mongola; 42 de la albanesa; 36 de la nueva ley fundamental soviética, etc. Sin que ello nos permita olvidar, por otra parte, la presencia de cláusulas que garantizan, en el terreno educativo y cultural, la existencia de vínculos comunes a los diversos grupos étnicos que con frecuencia habitan en el territorio de estos Estados. Así, el art. 45, 7.º de la Constitución búlgara, si bien reconoce el derecho de los ciudadanos de origen étnico no búlgaro a aprender su propio idioma, afirma que es obligatorio el estudio del búlgaro.

II

Como ha escrito R. Charvin, en los países socialistas la política cultural incluye en un conjunto coherente tanto la política educativa en la escuela y en la Universidad, como la política desarrollada en materia de creación literaria y

---

(14) Cit. p. 111.

artística en general, estando todo ello al servicio del marxismo-leninismo y del socialismo, que, dicho sea de paso, sirve de límite en el ejercicio de éstos como de cualquier otro derecho (15).

Con las salvedades a que aludimos anteriormente, la política educativa es llevada a cabo fundamentalmente a través de los centros de enseñanza, aunque a su lado, como veremos, se atribuye también un papel nada desdeñable a las organizaciones de masas y a los medios de comunicación.

En este sentido, los textos constitucionales recogen, además de la estatalización de la enseñanza, su obligatoriedad a nivel básico y secundario, con una duración que varía según las Constituciones, así como el principio de la gratuidad y la creación de ayudas y becas fundamentalmente en los estudios de nivel superior.

En general, se puede hacer una distinción, a nivel de texto constitucional, entre la enseñanza obligatoria, cuya duración varía entre 8 y 10 años —según los países—, y, a partir del momento en que finaliza aquélla, la enseñanza no obligatoria, secundaria y universitaria, si bien hay una tendencia, siguiendo el ejemplo de algunos países que ya la han implantado, a ampliar la obligatoriedad a toda la enseñanza secundaria. Además, y en relación con el objetivo ya aludido de superar las diferencias entre los diferentes tipos de trabajo, se ha generalizado en los Estados en cuestión la escuela de tipo politécnico, que combina, como es sabido, las enseñanzas de carácter general con los aspectos puramente técnicos. De ahí el que, por ejemplo, el art. 40 de la Constitución de la República Popular de Corea establezca que «el Estado... combina la educación general con la educación tecnológica».

En relación con la idea, ya expuesta al comenzar este trabajo, de las dificultades inherentes al tema de la periodificación del comunismo, hay que decir que la duración de la enseñanza obligatoria no se corresponde exactamente siempre con las fases de la constitución socialista en que dicen encontrarse los diferentes países. En este sentido, la República Democrática Alemana, país que acaba de iniciar el socialismo desarrollado, ha logrado, sin embargo, imponer la enseñanza obligatoria de 10 años prácticamente al mismo tiempo que la Unión Soviética, país este que, sin embargo, manifiesta haber comenzado ya la etapa comunista propiamente dicha. Así, el art. 25, 4.º de la Constitución de la RDA declara expresamente que «es obligatoria la escuela de enseñanza general politécnica de diez clases»; y en el art. 45 de la ley fundamental soviética se menciona, como garantía del derecho de los ciudadanos a la instrucción, la implantación con carácter general de la enseñanza secundaria obligatoria de la juventud, lo que quiere decir que en la URSS ya finalizó (en 1976, por cierto) la implantación de la obligatoriedad de la enseñanza también de 10 grados.

La propia RS de Rumania, país que se encuentra en la fase del socialismo desarrollado, ha implantado también la enseñanza obligatoria de 10 grados, divididos, dicho sea de paso, en un primer ciclo de 4 años, un segundo ciclo también de 4 años y un tercer ciclo de 2 años de duración (16). Y en el art. 41 de la Constitución de la República Popular de Corea se afirma asimismo la introducción de la enseñanza obligatoria también de 10 años, además de que, según el art. 43 de la misma Constitución, se implanta la obligatoriedad de la educación preescolar de un año de duración.

---

(15) CHARVIN, R., «Les Etats socialistes européens», París, 1975, p. 330.
(16) GHEORGHIU, M., y otros, «La Roumanie et sa politique culturelle», Bucarest, 1973, p. 21.

La mayoría de los textos, sin embargo, recogen la obligatoriedad de la enseñanza de 8 grados. El art. 52 de la Constitución albanesa: «La enseñanza de 8 años es general y obligatoria»; el art. 45, 4.º de la Constitución de Bulgaria: «Es obligatoria la enseñanza elemental (de 8 grados)». La Constitución checoslovaca de 1960, art. 24, 2.º, habla de la instrucción escolar de base dispensada al conjunto de la juventud, «obligatoria y gratuita hasta la edad de 15 años». Finalmente, otros textos, como la Constitución mongola, no señalan la duración de la enseñanza obligatoria.

Aunque, como es obvio, la enseñanza y la formación profesional no son exclusivos de los Estados socialistas, sí representa una característica de estos últimos el que ese tipo de enseñanza figure recogido en las propias Constituciones. El art. 45 de la Constitución soviética habla del «amplio desarrollo de la enseñanza profesional y técnica»; en el mismo sentido, el art. 50 de la Constitución cubana, el art. 59, 2.º de la Constitución húngara, etc. Las Constituciones más recientes mencionan asimismo la organización de cursos nocturnos o por correspondencia, como garantía del derecho a la instrucción (art. 45 de la Constitución de la URSS).

Además del principio de la gratuidad, el articulado de las Constituciones incluye la concesión de ayudas y becas a los estudiantes, sobre todo a los que se encuentran realizando estudios de nivel superior. Todo ello, claro está, con cargo a los llamados «fondos sociales», tema al que se refiere concretamente la Constitución mongola —en redacción que, es cierto, no tiene equivalente en el «constitucionalismo» socialista— al declarar en su art. 17, referente al principio de distribución, que dichos fondos sociales, entre otras cosas, están destinados a «... desarrollar la educación».

Otras cláusulas se refieren a la gratuidad de los materiales, según la condición económica de los estudiantes (art. 26, 2.º de la Constitución de la RDA), así como a la creación de centros especiales para la educación de niños y adultos con deficiencias físicas o mentales (art. 25, 5.º de la Constitución de la RDA).

En las leyes fundamentales actualmente en vigor han desaparecido prácticamente las cláusulas que en algunos de los textos pertenecientes a la primera fase socialista (art. 17 de la Constitución rusa de 1918) restringían el derecho a la educación por parte de los componentes de las antiguas categorías explotadoras; de todos modos, cabe decir que aún se encuentran cláusulas que, de alguna manera, van en ese sentido, como el art. 12 de la vigente Constitución china.

Todos los textos constitucionales dedican cierta atención al tema de la educación física, haciéndolo algunos con peculiar intensidad, al tiempo que relacionan la práctica deportiva, y la educación física en general, con el tema de la defensa del país. En este sentido, la Constitución albanesa, en su art. 36, afirma: «El Estado promueve el desarrollo de la educación física y de los deportes sobre la base de los movimientos de masas, con vistas a reforzar la salud del pueblo, y sobre todo de las nuevas generaciones, para endurecerlo en el trabajo y prepararlo para la defensa del país.» Por su parte, el art. 47 de la Constitución norcoreana: «El Estado se compromete a aumentar progresivamente la fuerza física del pueblo trabajador. El Estado prepara a todo el pueblo para el trabajo y para la defensa nacional, popularizando la educación física y los deportes...». Otras Constituciones, como la soviética actual, por ejemplo, se abstienen de relacionar, en el sentido apuntado, educación física y defensa del país.

Como decíamos, la labor educativa no está solamente a cargo de los centros

de enseñanza propiamente dichos. Las diferentes organizaciones cooperativas, por ejemplo, contribuyen a la educación del «hombre nuevo» comunista, en cuanto que, además de organizaciones económicas, son al mismo tiempo organizaciones sociales. En palabras del desaparecido autor soviético A. Majnienko, no se limitan a actividades económicas, sino que «constituyen una de las más importantes formas de educación socialista y comunista, una escuela de autoadministración pública» (17). Y K. Samoril, de la Escuela Superior de Ciencias Económicas de Praga, incluye entre las funciones de las cooperativas agrícolas la de desarrollar la educación cultural de los miembros cooperativistas. A ello se refiere el art. 46, 1.º de la Constitución de la RDA cuando dice que las cooperativas agrícolas están basadas en la asociación voluntaria de los campesinos, entre otras cosas para «satisfacer cada vez mejor las necesidades... culturales». El citado K. Samoril resume las actividades educativas de las cooperativas agrícolas como sigue: *a*) colaborar en la educación de los miembros jóvenes de las cooperativas en el campo de la concepción del mundo, el marxismo-leninismo, unido a la lucha contra los vestigios de la ideología burguesa. *b*) Educar a los cooperativistas en el espíritu del internacionalismo proletario y el patriotismo socialista. *c*) Aumentar sistemática y metódicamente los conocimientos profesionales y políticos de los cooperativistas. *d*) Popularizar los resultados de los estudios científicos y tecnológicos, etc... (18).

Algo similar puede afirmarse en cuanto al papel de las empresas estatales en la educación de los ciudadanos, importante sobre todo a la hora de relacionar la educación con el trabajo productivo, así como de la formación profesional. Ello venía recogido en el art. 121 de la Constitución soviética de 1936, al decir que el derecho a la instrucción estaba garantizado, entre otras cosas, por «la organización en las fábricas... de la enseñanza gratuita» fabril y técnica. El art. 24, 2.º de la Constitución checoslovaca habla de perfeccionar la instrucción de los ciudadanos por medio de la organización de estudios para los trabajadores, así como la enseñanza profesional gratuita en las empresas.

En cuanto a las organizaciones sociales no cooperativas, no es difícil encontrar afirmaciones como la que hace el art. 65, 2.º de la Constitución húngara, cuando afirma que los trabajadores pueden crear organizaciones de masas, entre otras cosas para mejorar el trabajo educativo cultural. O el art. 16, 2.º de la Constitución checoslovaca de 1960, al decir que el Estado, «junto con las organizaciones sociales», se esforzará «por ampliar y profundizar la educación de los trabajadores y por hacerles participar activamente en la creación científica y artística...». Y el art. 38, j de la Constitución cubana: «El Estado promueve la participación de los ciudadanos a través de las organizaciones sociales y de masas del país en la realización de su política educacional...». Art. 13 de la Constitución de Albania, etc...

Más concretamente, algún artículo alude expresamente a organizaciones sociales determinadas, como ocurre con el art. 6 de la citada Constitución de Cuba, al encargar a la Unión de Jóvenes Comunistas la tarea de contribuir a la educación de las nuevas generaciones en los ideales del comunismo «mediante su incorporación al estudio...». Sin olvidar el importante papel que en materia educativa se atribuye a los llamados Frentes Patrióticos, o Frentes Nacionales,

---

(17) MAKHNENKO, A. Kh., «The State Law of the socialist countries», Moscú, 1976, p. 147.

(18) SAMORIL, K., «A propos des taches incombant à la coopérative agricole unique en qualité d'organisation sociales», en *Bulletin de Droit Tchécoslovaque*, 1976, 3-4, p. 221 y 226.

tal y como de manera expresa establece el art. 11 de la Constitución búlgara, que califica al «Frente de la Patria» de «escuela de masas para la educación patriótica y comunista». Otro tanto cabe decir del papel atribuido a las organizaciones femeninas (19). Y sin olvidarnos, claro está, del fundamental papel que, en el orden «pedagógico» está atribuido al Partido Comunista. Pero esto último desborda, naturalmente, los límites de nuestro trabajo, como lo desborda asimismo la función pedagógica que desempeñan entre determinadas categorías sociales los llamados partidos no comunistas.

---

(19) Una visión de conjunto de las llamadas organizaciones sociales puede verse en el libro de Ts. Yampolskaya «Social organisations in the Soviet Union», Moscú, 1975. También, mi trabajo de próxima publicación en *Politeia* «Las organizaciones de masas en los Estados socialistas».

Otros estudios

PANORAMA DE LA ENSEÑANZA EN ITALIA

GIORGIO CHIOSSO

Las décadas de los años sesenta y setenta se han caracterizado por un enorme desarrollo de la escolarización a todos los niveles; éste es el dato fundamental del que hay que partir para un análisis del sector de la enseñanza en Italia. El proceso de transformación de enseñanza para minorías a una de carácter masivo, que se inició a finales de la década de los años cincuenta, puede decirse que ha llegado a su plena madurez. El gráfico que se adjunta y el cuadro que presentamos a continuación muestran el continuo aumento de la escolarización en Italia.

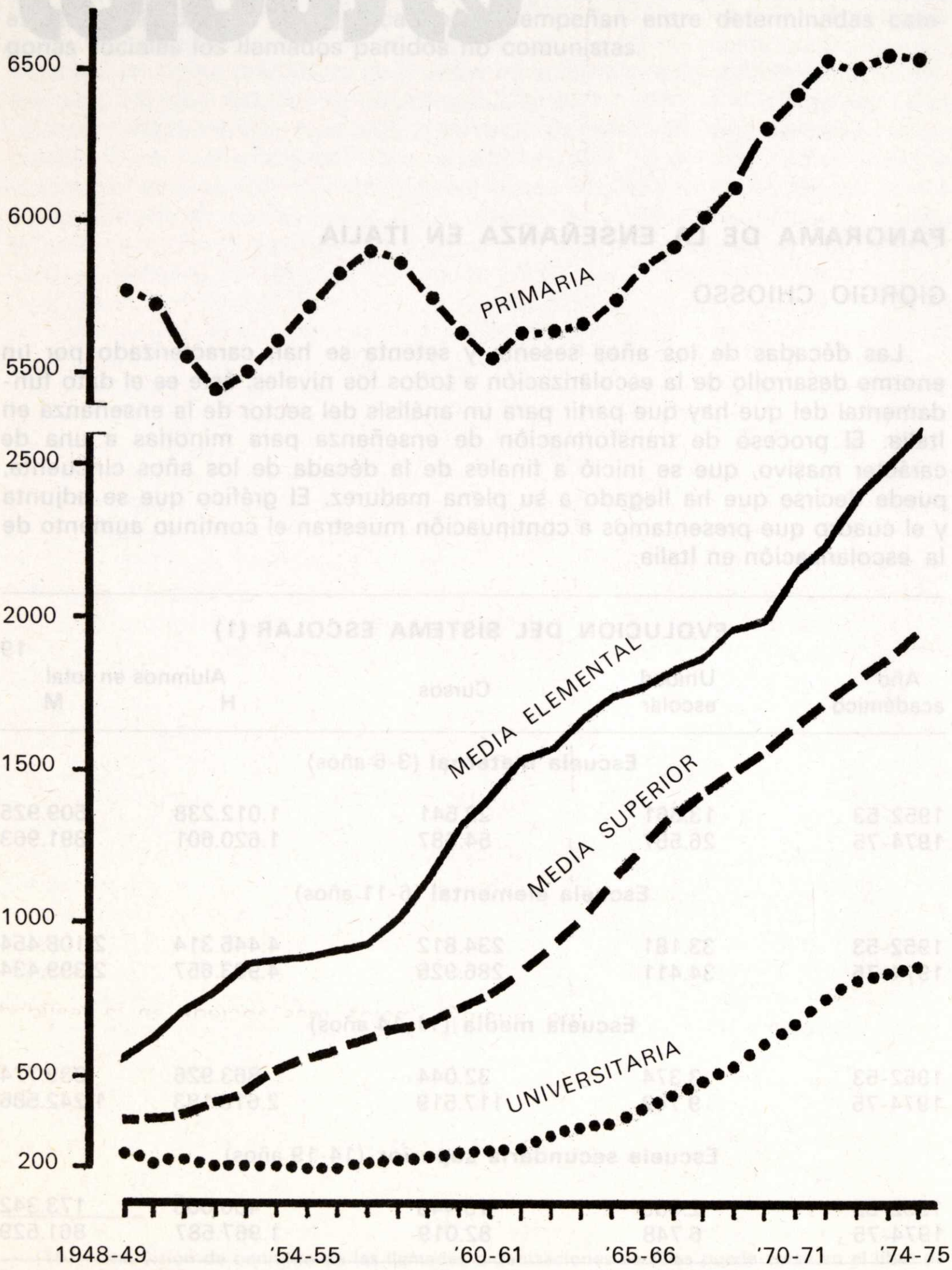
EVOLUCION DEL SISTEMA ESCOLAR (1)

Año académico	Unidad escolar	Cursos	Alumnos en total H	M
Escuela maternal (3-6 años)				
1952-53	13.561	23.541	1.012.238	509.925
1974-75	26.557	54.687	1.620.601	891.963
Escuela elemental (6-11 años)				
1952-53	33.181	234.812	4.445.314	2.108.454
1974-75	34.411	286.925	4.933.657	2.399.434
Escuela media (11-14 años)				
1952-53	3.374	32.044	863.926	339.774
1974-75	9.742	117.519	2.615.183	1.242.586
Escuela secundaria superior (14-19 años)				
1952-53	2.533	19.448	460.003	173.342
1974-75	6.748	82.019	1.967.587	861.529

(1) «VIII Informe sobre la situación económica y social del país, parte relativa a la educación».

GRAFICO 1

ESCOLARIZACION 1948-75 POR NIVELES DE ENSEÑANZA (en miles)



El análisis de las cifras citadas nos permite extraer las siguientes conclusiones: 1) relativa estabilidad en el nivel elemental, cuyas variaciones están relacionadas esencialmente con movimientos de carácter demográfico además de la recuperación de los grupos reducidos que estaban sustraídos a la obligatoriedad de la enseñanza; 2) triplicación del número de los matriculados en la enseñanza media, fenómeno favorecido por la entrada en vigor de la ley de 31 de diciembre de 1962, sobre la escuela media unificada que, de hecho, sentó las bases de una prolongación efectiva de la escolarización obligatoria hasta los 14 años; 3) expansión masiva de la enseñanza secundaria superior, en sus tres ramas (profesional, técnica y humanística) con una preferencia, sin embargo, por las ramas de carácter técnico y humanístico moderno (liceo científico»); 4) igual fenómeno se registra a nivel universitario (en este estudio no abordaremos las cuestiones relativas a la enseñanza superior).

En la raíz del desarrollo de la escolarización existen hechos comunes a todos los países industrializados y, por tanto, también a Italia: mayor integración de las conquistas científicas y las innovaciones tecnológicas en la organización del trabajo; crecimiento del sector terciario; deseo difuso de promoción social de las clases inferiores; y, además: presión política en favor de una adecuación de los índices de escolarización italianos con los de los demás miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE), fuerza creciente del movimiento obrero que ha hecho suyas las demandas de instrucción por parte de los trabajadores; convencimiento de la certidumbre de la afirmación, según la cual, un país es tanto más demócrata cuanto más consigue desarraigar el analfabetismo y la ignorancia, y fomentar la enseñanza.

La expansión acelerada de la enseñanza en Italia, se ha enfrentado, en estos últimos veinte años, con una serie de problemas que nos limitaremos a enunciar, ya que su estudio completo rebasaría ampliamente el espacio de que disponemos: escasez de locales (actualmente se va superando); inadecuada preparación del personal docente; elevada conflictividad política, combinada con una innegable debilidad del equipo de gobierno; falta de una convicción coherente sobre las reformas de la enseñanza que es necesario realizar y sobre la estrategia a adoptar; resistencia de la burocracia ante las innovaciones; falta de programación para la eficaz solución de la relación enseñanza-mercado de trabajo; insuficiente desarrollo de la «pedagogía político-escolar». Al mismo tiempo, se ha manifestado un progresivo interés por parte de los padres, fuerzas sociales y organizaciones, órganos de poder local, etc., por los problemas de la enseñanza, de tal modo que, especialmente en los últimos años, se puede hablar de un debate que se desarrolló en todo el país sobre los problemas de la enseñanza. En otras palabras, la expansión de la enseñanza ha hecho que la sociedad toda se ocupe de ella, no sólo desde el punto de vista de las exigencias cuantitativas, sino también en el aspecto «cualitativo» de los problemas (una enseñanza no sólo suficiente, sino, además, mejor, más anclada en la realidad social, etc.).

No deja de ser significativo que frente a una ausencia de perspectivas pedagógicas haya surgido (con la Ley 477/1973 de 30 de julio) la respuesta «política» de la transformación del sistema de gestión de los centros escolares, al que se han asociado los padres, estudiantes, profesores y en una fase de programación global, los representantes del poder político local, de las fuerzas productivas, los sindicatos y las asociaciones culturales. De hecho, ha sido más fácil dar una respuesta «política» que una respuesta pedagógica, porque ello implica una gestión política en la que cada componente ideológico tiene

espacio para influir sobre la realidad y, por tanto, presionar en la dirección de las reformas deseadas.

La nueva gestión de la enseñanza italiana, bien mirada, mientras da satisfacción a una innegable necesidad de participación en los centros de enseñanza y de modo más amplio, en la sociedad, responde también a las exigencias de espacio y de gestión política de los grupos sociales e ideológicos y sobre todo de los partidos. El enorme interés que éstos últimos han demostrado con ocasión de los referéndums escolares (1975 y 1977), confirma este análisis.

Una serie de cuestiones que están hoy en el centro del debate político sobre la enseñanza proceden precisamente de la nueva dimensión comunitaria de las instituciones escolares. Señalamos algunas: relaciones entre Administración central del Estado y los órganos democráticos de base; relaciones con el sistema de poderes locales; educación política y respeto al pluralismo ideológico; libertad de enseñanza y responsabilidad educacional de la familia (en primer lugar) y de la sociedad; relaciones entre el Estado y las instituciones de enseñanza no estatal.

El segundo y fundamental tema de confrontación se refiere a la enseñanza secundaria superior y la universitaria. Sobre todo la primera, en la que la matrícula se ha multiplicado por 4 en los últimos 20 años, muestra síntomas de una crisis evidente debida a varias causas: programas de estudio completamente desfasados (sobre todo en las ramas técnicas y científicas); falta de un mínimo de coordina ión entre el desarrollo del nivel escolar y el mercado del trabajo (con el consiguiente desempleo de miles de jóvenes, muchos de los cuales, ante la imposibilidad de encontrar trabajo, atestan las facultades universitarias sín motivaciones reales); estructura rígida de los programas escolares; separación entre la escuela del «saber» («institutos») y del «hacer» («institutos técnicos y escuelas profesionales»).

Desde la década de los años sesenta se viene hablando de la reforma de la enseñanza secundaria superior, sin que se haya llegado nunca a elaborar un proyecto sobre el que exista un consenso lo bastante amplio para promover un debate parlamentario. Durante cierto tiempo (1965-1968) pareció que la reforma se iba a limitar a simplificar la excesiva fragmentación de las formas de enseñanza existentes; más tarde (1970-72) se aventuró la hipótesis de una estructura unitaria y global, fuertemente desprofesionalizada; actualmente, mientras parece definitivamente adoptada la dimensión unitaria y global, la discusión es muy fuerte sobre dos tipos de problemas estrechamente relacionados entre sí: ¿sobre qué bases culturales se tiene que apoyar el nuevo modelo de enseñanza secundaria superior?, ¿cómo «combinar» cultura y profesionalidad.

Una vez resueltos los problemas cuantitativos relacionados con la generalización de la enseñanza, aunque el grado de selectividad sigue siendo muy alto (2), la sociedad italiana se pregunta hoy sobre la «calidad» de la enseñanza, sobre la posibilidad de una recuperación de la función educativa por parte de la comunidad (siempre, claro está, en forma institucional, ya que las teorías antiescolares no tienen, por ahora, muchos partidarios), sobre las relaciones

---

(2) Según datos del Ministerio de Educación en 1974 todavía el 2,6 por 100 de los niños de edad comprendida entre los seis y los once años no terminaban la escuela elemental y más del 12 por 100 no concluían la escuela media. El porcentaje de los que pasaban de la enseñanza obligatoria a la secundaria superior era de un 60 por 100.

entre enseñanza, desarrollo social y progreso económico y sobre las oportunidades que ofrece la educación permanente. Teniendo en cuenta estas «claves de lectura», se pueden interpretar mejor las propuestas y recomendaciones sobre política de la enseñanza que ofrecen los principales partidos democráticos italianos.

La posición de los principales partidos

Los democratacristianos y los comunistas reúnen, entre ambos, el 70 por 100 del electorado italiano (en las últimas elecciones de junio de 1976 obtuvieron, respectivamente, el 38,7 y el 34,4 % de los votos); es inevitable que las reformas de la enseñanza queden afectadas no sólo por la impronta del partido mayoritario, sino también por las indicaciones de la fracción mayor de la oposición, podemos decir que la confrontación o la coincidencia entre democratacristianos y comunistas sobre los principales temas de la reforma son determinantes, para que se apruebe o no una medida y sobre todo para su aplicación concreta teniendo en cuenta la posibilidad de movilización de las respectivas estructuras partidistas. Dado que en estos últimos años —con la sola excepción de la ley de gestión de los centros de enseñanza— los puntos de discrepancia entre el P.C.I. y la D.C. han sido muy superiores a los de coincidencia, se ha llegado a una situación en que las iniciativas de reforma de la enseñanza (sobre todo las relativas a la enseñanza secundaria superior) han quedado prácticamente bloqueadas.

Los comunistas han definido su estrategia educativa en una serie de reuniones que se han venido realizando ininterrumpidamente desde 1968 hasta hoy (3). A partir de aquella fecha han ido en aumento las iniciativas editoriales, las propuestas de ley, las movilizaciones de los cuadros y de los funcionarios locales, el apoyo al sindicato para salvar el retraso que el P.C.I. había experimentado durante la década de los años cincuenta y el principio de la siguiente, en el terreno de la enseñanza.

En cuanto a la enseñanza, la línea que siguen los comunistas italianos se funda en los textos de Antonio Gramsci (4): «Lo importante es el proceso revolucionario como lucha diaria orientada a la conquista del poder, como progresiva socialización del poder mismo, mediante un desplazamiento de las relaciones de fuerza real, hasta alcanzar la "hegemonía de la clase trabajadora por la fuerza de los intereses universalmente objetivos de los que se hace portadora e históricamente representativa"». En otras palabras: se trata de un proceso que se realiza día a día, adelantando siempre la línea de enfrentamiento con el poder, constituido sobre la base de un criterio de valor más que de violencia. Es lo que el P.C.I. está realizando sistemáticamente, tanto en los

---

(3) Esta es la relación de las reuniones que el P.C.I. ha organizado para tratar de la enseñanza; entre paréntesis, la indicación bibliográfica de las actas o de los resúmenes publicados. Roma, 6-7 de abril de 1968. Bolonia, 26-28 de febrero de 1971. (G. Napolitano, *Scuola, lotta di classe e socialismo*, Editori Riuniti, Roma, 1971). Roma, 27-29 de abril de 1973 *(Riforma e democrazia nella scuola*, Editori Riuniti, Roma, 1973). Roma, 27-28 de junio de 1974 (G. Chiarante-G. Napolitano, *La democrazia nella scuola*, Editori Riuniti, Roma, 1974). Rimini, 14-15 de febrero de 1976 (G. Chiarante-A. Tortorella, *Gli insiegnanti e la riforma*, Editori Riuniti, Roma, 1976). Roma, 1-2 de octubre de 1977.

(4) De la amplia relación de estudios gramscianos nos limitaremos a señalar los que de un modo más directo se refieren a nuestro tema: H. PORTELLI, *Gramsci e il blocco storico*, Laterza, Bari, 1973; G. C. JOCTEAU, *Leggere Gramsci*, Feltrinelli, Milán, 1975; A. BROCCOLI, *A. Gramsci e l'educazione come egemonia*, La Nuova Italia, Florencia 1972; A. BROCCOLI, *Ideologia e educazione*, La Nuova Italia, Florencia, 1974; F. V. LOMBARDI, *Le idee pedagogiche di Gramsci*, La Scuola, Brescia, 1969.

lugares en que ostenta el poder (Regiones, Municipios), como en aquellos donde sigue siendo partido de oposición.

Una vez definida la estrategia que se concretiza tácticamente de diversas formas (propuesta de listas únicas para las elecciones de los órganos de gobierno escolar; movimiento unitario de tipo intersindical para los estudiantes; comités unitarios para los más variados fines, etc.), se trata ahora de considerar sobre qué bases culturales o pedagógicas actúa, teniendo en cuenta que de la «política del no», que ha sido la del P.C.I. durante muchos años, se ha pasado a una política de propuestas y de indicaciones concretas.

Los comunistas italianos proyectan un nuevo principio educacional que sustituya al antiguo principio humanístico, que está muerto y sepultado, y ante el cual ni siquiera las ciencias han logrado influir de un modo eficaz, porque ellas también están minadas por el modelo verbalístico, característico de la cultura humanística. En Gramsci, los teóricos del P.C.I. creen encontrar un principio nuevo fundado en el humanismo de la ciencia y de la técnica; la naturaleza humana no está en el individuo, sino en la unidad del hombre y las fuerzas materiales; el único modo de conquistar una personalidad es la conquista de las fuerzas materiales, es decir, el dominio de la naturaleza gracias a la actividad social; el nuevo humanismo se identifica con la humana capacidad de introducir el orden social en el orden natural, a través del trabajo.

De estas anotaciones gramscianas (decididamente influidas por la teoría y las realizaciones de la pedagogía soviética, tal y como se venía configurando desde la revolución), surge el nuevo eje cultural histórico-científico-tecnológico. Se considera a la tecnología como el elemento unificador del saber, con el declarado propósito de acabar con la división entre trabajo intelectual y trabajo manual, que está en la base de la propuesta de política educacional del P.C.I., desde la escuela de párvulos hasta la enseñanza secundaria superior que, concretamente, se presenta para el P.C.I. como la solución óptima de la *vexata quaestio*, escuela superior profesionalizada, escuela superior desprofesionalizada.

Por tanto, los comunistas están convencidos de que en el estado actual de la enseñanza en Italia, todavía muy influida por la tradición humanista clásica, no se puede realizar una reforma que interese sólo a un nivel escolar. El P.C.I., insiste en una revisión completa de la estructura de los contenidos y de las metodologías de todo el sistema de enseñanza italiano.

Junto a estas indicaciones, el P.C.I. coloca sus propuestas relativas a la gestión de los centros escolares; la reforma de 1973, aunque representa un sustancial paso adelante respecto a la situación anterior, no parece satisfactoria, ya que excluye del aspecto activo de la gestión a los representantes de los sindicatos (portavoces de las necesidades de la clase obrera) y a los órganos de poder local (como ya hemos dicho, la ley asigna a estos dos componentes, principalmente, tareas de programación general).

Los comunistas consideran insuficiente la intervención de los padres, de los alumnos y de los profesores, porque, a su juicio, de ese modo la escuela se encierra en sí misma y no se convierte en una entidad representativa de la colectividad social. En esta postura política se entrecruzan exigencias políticas y tácticas; de una parte, para el sector marxista, la educación, antes de ser un derecho-deber de la familia es una actividad del Estado y la sociedad; de la otra, el P.C.I. se orienta a sustraer al ámbito cultural católico la hegemonía sobre la familia.

No es una casualidad que, mientras los comunistas dirigen, especialmente,

sus esfuerzos a definir nuevos principios educacionales, los democristianos se esfuercen, en primer lugar, por potenciar la importancia de la reciente experiencia comunitaria en los centros de enseñanza, desde el punto de vista de «la sociedad educacional». Según la ley del 73, este principio significa el punto de partida de una nueva posición de la enseñanza en su relación con la sociedad, de un modo coherente y conciliando el pluralismo con la autonomía, tal y como lo estipula la Constitución republicana de 1948, en relación con los modos de vivir la libertad y la democracia en la realidad unitaria de la comunidad, considerada como un valor que hay que fomentar. Los valores de la libertad, de la dignidad de la persona, de su responsabilidad social, de su igualdad, de la paz —valores por sí mismos, por cuanto dimanan de la Constitución— deben estar en la base de la formación escolar.

La concepción democratacristiana de la comunidad educacional se apoya en una doble consideración: de una parte, el convencimiento de que el ejercicio de la democracia se concreta no sólo en el aspecto institucional de las asambleas colectivas, sino también y esencialmente, en la dinámica de los cuerpos sociales y de los llamados «grupos intermedios»; de otra, la preocupación por una verdadera implantación de la enseñanza en la sociedad, en términos no sólo de libertad y de autonomía, sino de aumento global de la dimensión educacional en la sociedad misma (6).

La rapidez de los cambios sociales, la dinámica horizontal y vertical de las transformaciones socio-económicas, la consiguiente crisis de los valores, han hecho ineficaz toda educación concebida como preparación para funciones definidas en una sociedad estática. La misma evolución del concepto de cultura (entendida como un cultivo de la realidad que se extiende a todos los ámbitos de la vida misma), indica que son insuficientes los contenidos culturales específicos de una experiencia repetitiva, esencialmente abstracta y verbal. De ahí la exigencia, concluye la D.C., de subrayar el carácter crítico de la formación y la importancia del momento de la elaboración cultural, para educar a los seres que serán agentes del cambio. Ante la primacía del nuevo eje cultural propuesto por los comunistas, los democratacristianos insisten en la necesidad de una formación pluralista y crítica, entendida como un proceso permanente y continuo.

Condiciones fundamentales para una educación crítica en el sentido indicado y para que exista una real experiencia comunitaria en las instituciones de enseñanza son la autonomía y la libertad de los centros educativos. Autonomía y libertad que no significan aislamiento, sino relación dialéctica con la sociedad; la protección de ésta no puede ser demasiado grande, para no resultar sofocante. La comunidad civil no puede llevar su control hasta el punto de instrumentalizar a la escuela para sus propios fines políticos sin arrebatar a la enseñanza su libertad y su autonomía, que son su razón de ser educacional. Por todo ello, la democracia cristiana, por ejemplo, es contraria a admitir en los órganos de gobierno de las instituciones educacionales (por

---

(5) La democracia cristiana italiana ha dedicado a los problemas de la educación dos congresos: el primero tuvo lugar el 14-15 de mayo de 1971 en Roma *(La scuola democratica*, Cinque Lune, Roma, 1971); el segundo en Florencia, entre el 30 de octubre y el 3 de noviembre de 1974 *(La scuola e la società. Gli anni 70*, Cinque Lune, Roma 1976).

(6) Sobre la línea político-educacional de la D.C. han influido, en los últimos años, los numerosos informes sobre la educación («Rapporti sull'educazione») elaborados a nivel internacional, especialmente el realizado por E. FAURE por encargo de la U.N.E.S.C.O. al principio de la década de los años setenta.

lo que respecta a su operatividad directa) a representantes ajenos a la vida escolar.

Los democratacristianos que, desde 1948, de un modo casi ininterrumpido han dirigido el Ministerio de Educación (Instrucción Pública), se encuentran ahora en grandes dificultades en el terreno de la educación porque, de hecho, han agotado el papel de mediadores que han venido ejerciendo durante todos estos años (dentro del campo católico, entre los distintos componentes sociales y asociativos que, muchas veces también en términos corporativos han influido sobre el partido; fuera de aquél, entre los componentes del gobierno, primero en las mayorías de centro y desde 1962, en las mayorías de centro-izquierda hasta 1975). En efecto, la política educacional de la D.C., hasta principios de esta década ha sido de pura y simple conservación del «statu quo», aunque hay que conceder al partido de la mayoría relativa el mérito de haber resuelto en Italia el problema del analfabetismo y de la expansión generalizada de la escolarización post-elemental, con la ley sobre la enseñanza media unificada de 1962. Sólo en los últimos tiempos, como consecuencia, asímismo, de un cambio generacional dentro de los cuadros dirigentes de la política educacional del partido, la D.C. ha abordado la cuestión de la «calidad» de la enseñanza, colocándose en posiciones totalmente contrarias a las del partido comunista.

Los partidos del sector laico

Desde los cuatro partidos del llamado «sector laico» (republicano, socialdemócrata, socialista y liberal, que reúnen menos del 20 % de los votos), los dos más destacados en el terreno de las propuestas sobre educación son, sin duda, el republicano y el socialista. Este último, durante los años en que participó en el gobierno se hizo portavoz de las reivindicaciones e indicaciones de la izquierda y terminó gozando de un peso muy superior al que le correspondía; en cuanto a los republicanos, hay que decir que, merced a una táctica sutil, se han apropiado del puesto que, sobre todo en la década de los años cincuenta ocupaban los liberales, los cuales (especialmente en dicho período) ejercieron una influencia bastante importante sobre muchas decisiones de la democracia cristiana (a veces de modo indirecto), mediante una presencia eficaz en la burocracia ministerial.

Para los republicanos, el problema prioritario es el de la programación económica. En Italia, dicen los republicanos, se gasta demasiado y los resultados escolares son mediocres; la amplitud de los recursos que anualmente se destinan a la educación imposibilita la acción en otros sectores y, por tanto, rompe el equilibrio general. Por eso hay que idear una enseñanza más económica, racional y eficaz. De estas consideraciones (que se entrelazan con la política general del P.R.I.) se derivan las propuestas de reforma (7).

Estos son los puntos esenciales:

1) El proceso educativo es unitario; esto excluye la posibilidad de incidir a un sector sin afectar concomitántemente a otros.

---

(7) En los últimos diez años, el Partido Republicano ha celebrado tres congresos sobre la enseñanza: Pisa, 25-26 de noviembre de 1967; Bolonia, 21-22 de marzo de 1970; Roma, 13-14 de diciembre de 1974 (G. Arnaldi, A. Bich, L. Calogero, G. Caputo, A. Franchini y E. Serravalle, *Una scuola di nuovo modello*, Edizioni della Voce, Roma, 1975.

2) Todas las etapas del proceso educacional están igualmente condicionadas por el objetivo final (socialización y profesionalización polivalente para el mayor número de ciudadanos), de acuerdo con los diversos niveles de conocimientos alcanzados por los alumnos.
3) El objetivo final de la educación no se encuentra dentro del sistema de enseñanza, sino fuera del mismo. Por tanto, la reforma debe ser flexible, para lograr adaptarse continuamente a los cambios culturales y socioeconómicos.
4) El país necesita una reforma que le permita ser competitivo a nivel europeo.
5) Todas estas condiciones tienen que estar garantizadas por una utilización correcta de los nuevos instrumentos de gobierno de los centros de enseñanza (que se consideran positivos), vistos con la óptica de una paciente mediación entre los distintos componentes sociales, que permitan la materialización de una enseñanza laica, fundada en la Constitución.

Son evidentes las simpatías republicanas por una solución tecnocrática del problema de la enseñanza en Italia; en la contradicción existente, sobre todo, entre comunistas y democratacristianos, tanto en lo que se refiere a la definición de los principios educacionales como respecto a la potenciación del sistema democrático de gobierno de los centros de enseñanza, se apunta a una escuela esencialmente «neutra» con tal de que sea eficaz y económica, de acuerdo con las exigencias de la industria moderna que exige un tipo de formación de ciclo medio corto, polivalente y muy flexible (8). Por último, el deseo de que las reformas de la enseñanza sean compatibles con las disponibilidades económicas (que, en sí es muy correcta), se muestra desequilibrado en el sentido de la penalización del desarrollo de la enseñanza; basta indicar, al respecto, que el partido republicano es el único grupo político italiano contrario a ampliar la obligatoriedad de enseñanza en uno o dos años (actualmente termina a los 14).

Muy distintas son las perspectivas del otro grupo político del sector que nos agrupa: el Partido Socialista. Sus puntos de referencia esenciales son tres: la enseñanza laica, las recomendaciones sobre «nuevos niveles de gestión» de los centros de enseñanza y las cuestiones relativas a la reforma de la enseñanza secundaria superior, que hay que insertar en la problemática más amplia de estudio-trabajo. La especial atención que este partido dedica a las relaciones entre enseñanza oficial y enseñanza confesional, así como a las relaciones entre el Estado y la Iglesia en el terreno específico de la educación (a este respecto hay que recordar que Italia y la Santa Sede están negociando hace algunos años la revisión del Concordato de 1929), nos permite profundizar en el tema del pluralismo y la libertad ideológica en la enseñanza, que es motivo de apasionadas e interminables discusiones en estos últimos tiempos.

Para los grupos políticos del sector laico y para los comunistas (que, en cuanto a este problema, son herederos de la tradición radical-liberal), el pluralismo hay que entenderlo sólo en cuanto a la pluralidad de concepciones filosóficas y religiosas presentes en la enseñanza oficial; a la enseñanza no estatal

---

(8) En relación con las posiciones de la Confindustria (la asociación de los industriales italianos) sobre las cuestiones de la educación, ver la «Relazione Pirelli» (febrero de 1970, y el cap. 5.º del «Rapporto» aprobado por el Consejo directivo de la organización en febrero del 76).

(confesional o no) se le reconoce el derecho de existencia, pero sin cargas de ningún tipo para el Estado. La democracia cristiana sostiene, en cambio, que el pluralismo ha de ser defendido no sólo dentro de los centros de enseñanza estatales, sino, también, con la multiplicidad de las instituciones escolares; en la medida en que éstas prestan un servicio público (respondiendo a unas aspiraciones concretas de las familias) es necesario potenciarlas hasta el punto en que, sin desatender por ello la enseñanza estatal, contribuyan a que la libertad de opción de las familias sea auténtica (9). La secular polémica sobre la enseñanza no estatal (que en gran parte es confesional), se ha reanimado últimamente con el documento dedicado especialmente a la enseñanza católica por la Sagrada Congregación para la educación católica. Aun reconociendo que la intervención de la Sagrada Congregación no se limita a la situación italiana (tiene, indudablemente, un alcance mundial) las fuerzas laicas y comunistas están convencidas de que nos encontramos en vísperas de una nueva ofensiva de los católicos italianos en el campo de la enseñanza (10). Según el Partido Socialista, a las pretensiones clericales hay que responder, no arriando la bandera laica (como estarían a punto de hacer los comunistas en su movimiento hacia un gobierno con la democracia cristiana), sino luchando por una enseñanza estatal laica, moderna, autogestionada.

Los nuevos niveles de gestión alcanzados en virtud de la ley de 1973 deben ser superados —sostiene también el P.S.I.— en dos direcciones: coordinando el servicio escolar con los servicios sociales prestados en un mismo territorio y asignando a las regiones competencias específicas (hoy muy reducidas) en materia de educación, que se sustraerían al Ministerio. En estos nuevos niveles de gestión de los centros escolares se insertan las propuestas para una transformación cualitativa de la escuela: en el pensamiento socialista vuelven a despuntar las tesis del grupo que trabajó en la elaboración del «proyecto 2000» de la Fundación Europea de Cultura, según las cuales es la división del trabajo la que refleja sus contradicciones sobre el sistema educativo (11).

Es evidente le preocupación por abordar el tema de la división entre trabajo manual y trabajo intelectual con el fin de suprimir la división del trabajo como estratificación de los individuos en clases, con vistas a una sociedad socialista; con lo que se propone el fortalecimiento de la dimensión operativo-profesional, como parte integrante del proceso de identificación de la personalidad y de la preparación profesional como punto de partida esencial para una educación ético-política de la juventud dotada de solidez y concreción, sin intelectualismo y nominalismos vacíos.

La respuesta procedente del campo educacional no es en sí misma suficiente; es necesario poner simultáneamente mecanismos de carácter social que desmantelen la jerarquía establecida, rechazando la división de trabajo como estratificación de clases. Desde el punto de vista operativo, los socialistas italianos

---

(9) Una síntesis histórica muy amplia sobre estos problemas es la realizada por Luciano Caimi sobre el tema «Pedagogía y vida» (Pedagogía e vita), *Laicità e scuolla nella pubblicistica italiana dal 1950 al 1970*, núm. 2, diciembre, 1975, enero 1976, págs. 187-214. Respecto a la enseñanza católica se puede consultar «Vincenzo Sinistreto», *La politica scolastica 1945-65 e la scuola cattolica*, Fidae, Roma, 1965.

(10) En este sentido se han manifestado las más importantes publicaciones pedagógicas italianas no católicas. En particular, ver el número especial de *Riforma della scuola* (Revista de Educación del P.C.I.) dedicado a los católicos y la enseñanza, núms. 8-9, agosto-septiembre 1977.

(11) El Partido Socialista Italiano ha puesto a punto su propia estrategia de política escolar en un congreso reunido en Montecatini a finales de enero de 1975. Las principales ponencias y las conclusiones se encuentran en *Scuola e politica*, núms. 1-2, de 1975.

proponen un tipo de enseñanza secundaria superior con una formación única, suficientemente sólida y prolongada (hasta los 15-16 años) en la que se insertan programas diversificados en cuanto a su orientación y a su sincronización temporal, factibles de materializarse, bien en forma de secuencias, bien —preferiblemente— de manera periódica, a modo de intervalos enmarcados en las actividades laborales. Para que un sistema como éste llegue verdaderamente a superar las diferencias de clase, es preciso que, por una parte, la formación obligatoria se desarrolle y perfeccione adecuadamente y, por otra, las opciones profesionales más tempranas no tengan nunca el efecto de impedir, de modo generalizado, la formación ulterior, tanto general como especializada.

Para completar el variado panorama de los partidos del sector laico, sólo nos queda examinar las propuestas del partido liberal, que, aunque sumido en una crisis progresiva, que de elección en elección reduce su representación parlamentaria, sigue observando con especial atención las cuestiones de enseñanza. El cuadro que los liberales trazan de la realidad italiana es muy pesimista; en su opinión, la desorganización de la enseñanza (por la incapacidad de los ministros democratacristianos y por la sistemática acción destructora de las izquierdas) ha llegado ya a sus límites extremos; además, la falta de un esquema programático ha permitido una expansión irracional de la escolarización con graves consecuencias sobre la funcionalidad de las propias instituciones (12).

La principal preocupación de los liberales es la pérdida de autonomía de la escuela; temen que con la implantación del gobierno democrático en los centros de enseñanza los condicionamientos externos puedan liquidar de hecho la libertad de enseñanza misma. Además, según los liberales, sobre la eficacia de la dimensión comunitaria de la educación pesan dos hipotecas: la actitud de las fuerzas católicas y la de los partidos de orientación marxista, especialmente el comunista. Muchos católicos —sostiene el P.L.I.— son favorables al gobierno democrático de los centros de enseñanza, porque siempre se han opuesto —no sólo en Italia— a la enseñanza estatal, y han abogado por una enseñanza libre, es decir, que dimane de la sociedad misma; por tanto, la ley del 73 constituye para los católicos, en opinión de los liberales, la primera etapa del traspaso de la enseñanza del Estado a la sociedad. En cuanto a los marxistas, los argumentos vendrían a ser los mismos: para ellos, el Estado es transitorio y en perspectiva trabaja para la sociedad emergente que haga salir de sí misma órganos de gobierno no coercitivos.

Igual de apocalíptico es el juicio de los liberales sobre la reforma de la enseñanza secundaria superior, que está en avanzada fase de discusión: una enseñanza que se aparte de la clásica división tripartita (Institutos —«Liceos»—, Enseñanza Técnica y Escuela Profesional) está destinada a la esterilidad —sostienen los responsables del P.L.I.— porque va en contra de las necesidades de la productividad social, que exige una diversificación de competencias y funciones. Confinado en una posición conservadora y defensiva, no parece que el Partido Liberal esté destinado a influir, salvo de forma marginal, en el desarrollo de la enseñanza en Italia, aunque hay que reconocer que tanto entre los funcionarios como entre los profesores, los argumentos del P.L.I. cuentan con muchos simpatizantes.

---

(12) También los liberales han confirmado su propia línea de política escolar en un congreso reciente reunido el 23-24 de noviembre de 1974 en Alessandria *(Gli organi collegiali e la riforma della secondaria superiore*, Fondazione Finaudi, Roma, 1975).

Las propuestas de las organizaciones sindicales

El finalizar la década de los años sesenta el movimiento sindical italiano dio un «salto de cualidad», pasando de las llamadas «luchas reivindicativas y de empresa» a un empleo en pro de las reformas sociales, entre otras la de la enseñanza. Desde 1968 se ha venido definiendo una integración y una conexión entre las actividades desarrolladas en las fábricas y empresas, en defensa de los intereses específicos del trabajador y las iniciativas sobre temas de interés general para la sociedad, partiendo de la consideración de que una participación pura y simple en las negociaciones relativas a las cuestiones específicamente salariales no garantiza los intereses generales de los trabajadores. Con sus luchas en pro de las reformas, los tres mayores sindicatos italianos (C.G.I.L., C.I.S.L. y U.I.L.) han procurado influir en el conjunto de los mecanismos y de las estructuras que definen, junto con el ordenamiento global de la sociedad, también las condiciones de existencia y el papel que la clase obrera puede desempeñar. Es evidente que esta estrategia tenía que desembocar en una lucha en el terreno de la enseñanza.

Hay también otra razón que ha empujado al movimiento obrero a ocuparse de la enseñanza: el cuestionamiento del llamado «mito de la neutralidad de la ciencia». Un lider sindical ha escrito recientemente: «La clase obrera no sólo desea adquirir un mayor volumen de conocimientos, de la enseñanza, la analiza en lo que es: expresión de la sociedad capitalista, del mismo modo que esta organización del trabajo es la expresión de la forma de producción capitalista. De aquí la posibilidad de convergencia interna de intereses entre el mundo obrero y el mundo de la enseñanza. La fragmentación de las disciplinas es paralela a la división del trabajo, y el tema de la interdisciplina y de la reestructuración del trabajo encuentra su posible punto de convergencia en la lucha contra la división del trabajo».

En uno de los primeros documentos sindicales sobre la enseñanza (marzo de 1971) se afirma: «El sindicato rechaza el falso concepto según el cual, la enseñanza, como la cultura y la ciencia es una institución autónoma y neutral en la sociedad. Esta visión oculta a los estudiantes su calidad de futuros trabajadores y oculta también a los trabajadores el hecho de que su posición en el proceso productivo, su ocupación, sus bajos salarios, su dificultad para tener una conciencia crítica de la realidad y para tener instrumentos de conocimiento y de actuación para transformarla, son todos elementos que se derivan, principalmente, de una enseñanza que los separa y selecciona y que, en cualquier caso, no responde a sus intereses, sino a los del mantenimiento de la actual estructura económica y social del país» (13). Se pueden ver en estas afirmaciones los ideales de la protesta anti-autoritaria de 1968, las reivindicaciones políticas de la «nueva izquierda» (14), así como, en forma más decisiva, los rasgos

---

(13) Los documentos más relevantes del movimiento sindical sobre la enseñanza aparecieron en marzo de 1971, marzo de 1972 (congreso celebrado en Roma y patrocinado por C.G.I.L., C.I.S.L. y U.I.L.), en abril y mayo de 1973, en enero de 1975 y en octubre de 1977. Ver RICUPERATI, *Scuola e movimento operaio*, «Relazioni sociali», núms. 3-4, mayo-agosto de 1973, págs. 28-45; AA.VV., *Il sindacato nella scuola*, C.G.I.L., Roma 1975; G. CHIOSSO, *Sindacati e politica scolastica in Italia (1968-1976)*, «Pedagogia e Vita», núm. 3, febrero-marzo de 1977, págs. 281-297.

(14) Por «nueva izquierda» entendemos el conjunto de los movimientos políticos y de los partidos que han surgido en Italia después de 1968, situados a la izquierda del Partido Comunista. Electoralmente, su peso es muy modesto (menos del 3 %); más importante es su presencia en la sociedad. Para un análisis de su planteamiento pedagógico, ver W. BREZINKA, *Die Pädagogik der Neuen Linken. Analyse und Kritik*, Seewald Verlag, Stuttgart, 1972.

más radicales del debate suscitado, tanto en el campo marxista como en el católico sobre el papel y la «calidad» de la enseñanza.

Hay que decir que las propuestas educacionales de los sindicatos se han desarrollado de modo contradictorio, sobre todo en los últimos 4 ó 5 años: de una parte, la acentuación del centralismo en la fábrica y de la cultura obrera como eje que conducirá a la enseñanza del futuro, se ha ido atenuando, poco a poco, sea por las reservas manifestadas dentro del movimiento sindical (por ejemplo, de algunos miembros católicos), sea por un temor a moverse en un terreno ambiguo de carácter pansindical; de otra parte, el sindicato ha realizado un trabajo concreto en la tesis de un nuevo tipo de enseñanza, colaborando (a veces en términos dialécticos) con el Ministerio de Educación en la realización de una experiencia absolutamente original en la historia de la enseñanza italiana.

A partir de 1973, muchas categorías de trabajadores han adquirido, en virtud de los nuevos contratos de trabajo, el derecho a dedicar cierto número anual de horas retribuidas a «volver» a la escuela (al principio eran 150 horas, luego se elevaron a 250 cada trienio). Los sindicatos no admiten que la empresa se beneficie de la conquista (en este sentido presionaban los empresarios) y han pedido y conseguido —por ahora en forma experimental— utilizar los centros de enseñanza estatales. Se han iniciado así cursos de «recuperación» en pos del título de graduado escolar, así como cursos de cultura media y universitaria (15).

En contraste con la tendencia en curso, que va transformando progresivamente los centros de enseñanza de entidad formadora en dispensadora de diplomas, los trabajadores pretenden que los centros de enseñanza tengan una verdadera función educacional. Es también significativo y trascendente el hecho de que la enseñanza «para todos» no nace de una obligación impuesta, sino de la reivindicación del derecho a estudiar que sustentan para sí los propios trabajadores. Aunque con muchas dificultades (resistencias burocráticas, inadecuada preparación de los profesores, fuertes condicionamientos políticos e ideológicos) hay que reconocer que los sindicatos, de hecho, han planteado el problema —que hasta ahora se debatía sólo de un modo teórico— de la integración de la cultura y del trabajo manual con el intelectual, de la integración del saber y del trabajo, en el contexto de un sistema concreto de educación permanente.

Es, por supuesto, demasiado pronto para hacer balance, pero se puede prever que los cursos para trabajadores (también por las novedades metodológicas que han acompañado a las iniciativas más afortunadas) están destinados a desempeñar un papel importante de la transformación de la enseñanza italiana, siempre que los sindicatos sepan resistir a la tentación (y no siempre lo han conseguido hasta ahora) de conceder excesiva importancia a la dimensión política de los cursos, en vez de prestar atención a la eficacia pedagógica.

La cuestión de los profesores

La realidad de la enseñanza en Italia está en pleno desarrollo; en las páginas anteriores hemos concretado en qué dirección presionan las fuerzas políticas

---

(15) En relación con los cursos para obreros ver el estudio de CENSIS, *Indagine sui corsi sperimentali di scuola media per i lavoratori (150 ore)*, Roma, 1975, realizado en colaboración con el Ministerio de Educación (Comité Técnico para las 150 horas).

y sociales. Para las reformas que hoy se debaten (escuela secundaria superior y universidad) la meta de la aprobación definitiva no parece lejana; para verificar su validez será preciso, sin embargo, esperar un tiempo, hasta que las reformas se lleven efectivamente a la práctica. Mucho dependerá, sin duda, de los puntos de acuerdo que democristianos y comunistas logren alcanzar; en la actual coyuntura política, el papel a desempeñar por los otros partidos parece destinado a un segundo plano.

En cualquier caso, toda innovación estará condicionada por un problema de carácter general: la preparación de los profesores. En general, dicha preparación es actualmente inadecuada a las nuevas tareas que les encomienda la ley que ha establecido el sistema de gobierno colegiado en los centros de enseñanza. Su «status» jurídico ha cambiado radicalmente, desde el momento en que no se les exige únicamente competencia específica, en cuanto a capacidad para desarrollar nuevos métodos y criterios de enseñanza, sino que se les pide asimismo una actitud cooperativa en las distintas formas de participación en las que se ha de concretar la actividad pedagógica y la marcha general de la vida del centro. Estas tareas están en profunda contradicción con la formación tradicional que los profesores italianos reciben en sus respectivos centros de capacitación (escuela secundaria para los maestros y universidad para los profesores de enseñanza media y secundaria superior), que se orienta esencialmente a proporcionar una sólida cultura de base antes que los instrumentos metodológicos, didácticos y socialmente operativos para integrarse de una forma positiva en la nueva dimensión educacional de tipo comunitario.

No es retórico afirmar que el futuro de la enseñanza italiana está en manos de los profesores, ya que serán ellos los que tendrán que aplicar de un modo concreto las reformas que apruebe el Parlamento. De poco servirán las mejores leyes si luego se las aplica sólo parcialmente por falta de preparación o por una resistencia más o menos acusada a las innovaciones. De hecho, falta una disposición suficiente en favor del cambio, lo que se deriva del tipo de cultura que se ha adquirido en los estudios superiores; una cultura estática, formalista, escasamente crítica. Muchos profesores están convencidos de que, después de los estudios universitarios realizados en su juventud no hay nada que cambiar en su acervo cultural individual.

Ya en 1963-64, a raíz de la introducción de la llamada escuela media unificada, la comisión investigadora del estado de la enseñanza en Italia advertía que el primer paso que era preciso dar en el camino de las reformas era el de la preparación del profesorado, proponía al gobierno y a las fuerzas políticas que concediesen especial importancia a la reforma de la Universidad (y por consiguiente, a los centros de formación para la enseñanza) antes de proceder a reformar los otros niveles de la educación. Indicación ésta que no ha sido atendida en absoluto, ya que han transcurrido 15 años y todavía no se ha realizado la reforma universitaria (16).

Dos problemas se plantean, concretamente, en el estado actual de la cuestión: ¿cómo formar a los profesores jóvenes?, y ¿cómo readaptar a los que ya ejercen? El objetivo principal de la política de preparación del profesorado no es tanto el de formar un profesor capaz de establecer una relación pedagógica que impida que el alumno se mantenga en un papel pasivo, sino el hacer que los profesores se conviertan en los agentes del cambio. Nada se resuelve

---

(16) Ministerio de Educación, «Relación de la comisión de encuesta sobre el estado y el desarrollo de la instrucción pública en Italia», vol. 2, Palombi, Roma, 1964.

con trasladarlos; un profesor trasladado puede convertirse en un fuerte factor de resistencia a los cambios y, por tanto, no idóneo para dirigir el proceso de educación de una sociedad en evolución.

Hay que decir que la cuestión del profesorado no afecta sólo a Italia; interesa a todos los países de la C.E.E., hasta el punto de que figuró en el orden del día de la reunión de Ministros de Educación de la Comunidad Europea de diciembre de 1975, y se reconoció (hecho obvio, pero que es importante que se haya replanteado en esa ocasión) que de la formación del profesorado y de la forma de estructurarla depende, en cierto modo, las probabilidades de éxito de cualquier programa de reforma de la enseñanza (17).

Volviendo a Italia, recientemente se ha definido una estrategia de reciclaje de los profesores (de la formación de los jóvenes se tendrá que ocupar la Universidad) en virtud de una disposición especial relativa al «*aggiornamento* de los profesores y la experimentación». Se prevé la creación, para cada una de las regiones o grupos de regiones limítrofes, de un Instituto para la investigación, la experimentación y la actualización educacional, con los siguientes objetivos: acopiar, elaborar y difundir la documentación pedagogico-docente; realizar estudios e investigaciones en el campo educacional; promover y asistir en la ejecución de programas experimentales; estructurar y aplicar iniciativas para *aggiornamento* del personal docente, y proporcionar asistencia técnica.

El objetivo de estos Institutos regionales es fomentar la «mentalidad de cambio» y potenciar la llamada «cultura de la reforma»; habrán de servirse de los medios que les proporcione la Universidad, atemperar las exigencias de la enseñanza a los de la realidad local y colaborar con las regiones. El Ministerio concede bastante autonomía a su actividad. Creados en 1974 están a punto de iniciar su actuación en todo el territorio nacional. La educación italiana espera mucho de ellos.

---

(17) En 1974 la Comunidad Europea decidió otorgar un mandato permanente al Comité de Instrucción Pública compuesto por los representantes de los Estados miembros de la Comisión Europea. En el segundo semestre de ese mismo año, el Comité redactó un programa; en la reunión del 10 de diciembre, los ministros de educación de los nueve países de la C.E.E. encargaron al Comité que prosiguiese la elaboración del programa, que, además de los problemas de la formación del profesorado, debe tratar las cuestiones de la igualdad de oportunidades en materia de enseñanza, la intensificación del estudio de las lenguas extranjeras y la educación de los menores que viven fuera de su país.

PROBLEMATICA UNIVERSITARIA Y PROFESION MEDICA. RESULTADOS DE UNA ENCUESTA

Juan CARRERES QUEVEDO *

I. INTRODUCCION

La educación en nuestro país se enfrenta a graves problemas. El hecho no es nuevo, pues, como ampliamente ha expuesto Coombs (1), se trata de un fenómeno a escala mundial. Los expertos de la U.N.E.S.C.O. en publicaciones recientes (2, 3 y 4) tratan de analizar dicho fenómeno y encontrar soluciones. La situación concreta de España ha sido estudiada, en estos últimos años, por una serie de autores tanto en lo que se refiere a la educación en general (5, 6) como a la Universidad en especial (7). A comienzos de la presente década la Ley General de Educación pretendió sentar las bases para cambiar las estructuras educativas y adaptarlas al progresivo desarrollo industrial (**). Las dificultades no pudieron ser superadas dando lugar a lo que se ha venido llamando «contrarreforma educativa». Así, se ha llegado a la actual situación que en algunos terrenos, como en los estudios de Medicina, puede calificarse de caótica arbitrándose soluciones de urgencia, como la selectividad, tan de actualidad en el momento de escribir estas líneas.

Desde diferentes puntos se ha acusado a los docentes universitarios de no preocuparse demasiado por los problemas educativos. En efecto, escribe Coombs (1-13): «Tal como están las cosas, y vistas en su conjunto, la profesión docente no tiene mucha propensión a la autocrítica» o, como indica Perkin (8-17): «Las Universidades son acusadas de estudiarlo todo excepto a sí mismas, y también puede reprocharseles con justicia estar preparadas para todos los cambios salvo los que les conciernen».

Este trabajo ha surgido como respuesta de un grupo de docentes a esta llamada. Se trata de conocer la estructura social y las opiniones de los estudiantes y profesionales de la Medicina respecto a una serie de problemas relativos a la Universidad en general y a las Facultades de Medicina en particular. Con ello se pretende aportar datos de interés con miras a una discusión más amplia de los problemas educativos.

Las cuestiones analizadas son las siguientes:

1. La selectividad, su problemática y posibles soluciones y, en relación con ella, la cuestión de la igualdad de oportunidades.
2. El concepto de Universidad, sus fines, sus relaciones con el entorno social, sus deficiencias estructurales y posibles soluciones.
3. Factores que repercuten de un modo directo sobre el proceso educativo, como son: la motivación, evolución vocacional y evaluaciones.
4. El significado del ejercicio de la Medicina.

---

* Profesor Agregado de Anatomía. Facultad de Medicina (Valladolid). Trabajo realizado por el equipo de colaboradores del Prof. Dr. Gómez Bosque, Director del Departamento de Anatomía de la Facultad de Medicina (Valladolid), integrado por los profesores: J. I. Fernández B. de Quirós, F. Ibáñez de Castro, C. Iñiguez Lobeto, J. de Juan Herrero, A. Ramos de Castro.

(**) Un amplio análisis de las implicaciones de la Ley General de Educación se encuentra en FERNANDEZ DE CASTRO, I.: «Reforma educativa y capitalismo español». Edicusa. Madrid. 2.ª edición, 1977.

II. METODOLOGIA

Se ha aplicado un cuestionario restringido o de forma cerrada a una muestra de las cuatro poblaciones siguientes: A. Alumnos de C.O.U. con intenciones de estudiar Medicina, procedentes de colegios no mixtos, de aquí que esta muestra sea del sexo masculino en su totalidad; B. Alumnos de primer curso (1975-1976) de la Facultad de Medicina de la Universidad de Valladolid; C. Alumnos de sexto curso (1975-1976) de la misma Facultad; D. Médicos de Valladolid y su provincia.

El cuestionario cerrado permite una cuantificación exacta de los porcentajes de respuestas así como una comparación estadísticamente válida entre las muestras. Por otra parte, como indica Best (9-136 a 145) mantiene al sujeto en el tema y es relativamente objetivo. El cuestionario incluía una primera hoja motivante en la que se enfatizaba la importancia de los resultados de la encuesta y se aseguraba el más estricto anonimato. El momento era especialmente propicio, pues tal como ocurre en los momentos de escribir estas líneas, se encontraba en plena polémica el problema de la selectividad y la degradación de los estudios médicos. A continuación el encuestado tenía que señalar una de las opciones ordenadas a continuación de cada pregunta.

El número de abstenciones en cada pregunta ha sido muy bajo, lo que habla a favor de la oportunidad de las alternativas. Estas se elaboraron de acuerdo con las reglas propias de este tipo de cuestionarios (9-136 a 145). A los estudiantes el cuestionario se aplicó durante las clases, al final del curso, repartiéndolo al azar. Se aseguró la inexistencia de comunicaciones e interinfluencias entre los grupos. A los médicos el cuestionario se les envió por correo utilizando una lista tomada al azar del Censo del Colegio de Médicos. Se incluía una carta motivante y franqueo para la respuesta. Es sabido que por este procedimiento muchas personas deciden no contestar (10-432), no obstante el porcentaje de participación fue de 40, superior al habitual en estos casos.

En la elaboración de las opciones se evitaron términos que implicasen valoraciones peyorativas que indijesen sesgos emocionales, sustituyéndolas por otras más neutras con la misma significación.

Los datos fueron procesados por el I.B.M. del Centro de Cálculo de la Universidad de Valladolid calculándose los porcentajes de adscripción a cada opción y la significatividad estadística entre los porcentajes procedentes de los distintos grupos. El interés de la información recogida nos ha movido a su publicación dejando para más adelante el estudio estadístico de posibles correlaciones entre las respuestas y los hechos sociológicos de las muestras.

El número de encuestados fue el siguiente:

Grupos	Encuestados	Población	Significatividad
Alumnos de C.O.U. (A) . .	102	3.544	++
Alumnos de 1.º (B) . .	405	1.175	++
Alumnos de 6.º (C) . .	213	281	++
Médicos (D) . .	124	1.086	++

A continuación se exponen algunos hechos sociológicos de las muestras, aunque el objetivo primario de este trabajo no es un análisis exhaustivo de la

estructura social de la clase estudiantil y profesional médicos, sino la exposición de sus actitudes frente a una serie de problemas.

Sin embargo, siempre que ha sido posible los hechos sociológicos de las muestras han sido comparados con criterios externos como prueba de la representatividad de las mismas (10-430).

1. Edad. Queda establecida en el cuadro siguiente:

Estudiantes — Años	A — %	B — %	C — %	Médicos — Años	D Datos — %	Censo D' — %
Menor de 18	59,80	41,48	0,00	22 a 30	28,22	32,87
18-19	33,33	38,51	0,00	31 a 40	21,77	25,87
20-21	3,92	12,09	5,16	41 a 50	25,00	15,00
22-23	0,00	2,96	38,49	51 a 60	15,32	11,04
24-25	1,96	2,46	30,51	61 a 70	6,45	7,09
26-27	0,98	0,49	16,43	71 a 80	2,41	5,06
28-29	0,00	0,49	4,22	81 a 90	0,80	3,03
Mayores de 29	0,00	1,48	5,16			

El análisis de este hecho sociológico revela:

a) El escaso porcentaje de adultos en los cuadros estudiantiles, a pesar de las disposiciones para su incorporación a la Universidad.

b) La mayor participación de los médicos jóvenes ante la problemática tratada en este trabajo.

c) Correlación entre la edad de los profesionales y los datos del Censo.

2. Sexo

Los datos quedan explícitos en el cuadro siguiente, comparados con los procedentes del Ministerio de Educación y Ciencia (M.E.C.) (letras con apóstrofe), y del Censo del Colegio de Médicos.

	A	A'	B	B'	C	C'	D	D'
Varones	1,00	—	50,57	53,70	72,00	70,10	97,00	97,43
Hembras	0,00	—	48,88	46,30	26,22	29,90	3,00	2,57

Del análisis de estos datos se deduce lo siguiente:

a) La muestra de alumnos de C.O.U. es sesgada en lo que se refiere al sexo, debido al tipo de Centros en los que se realizó la encuesta.

b) Es evidente la poca representatividad del sexo femenino entre los profesionales de la Medicina.

c) Aunque menos aparente es también claro el predominio del sexo masculino entre los alumnos de sexto curso.

d) Esta desigualdad no se da en el primer curso donde cada sexo está representado por prácticamente el 50 por 100 de los miembros. Este dato con-

firma la tendencia al incremento de la representatividad femenina en los últimos años (26, 98 a 101).

e) La correspondencia de los datos de nuestra encuesta con los aportados por el M.E.C. y el Colegio de Médicos de Valladolid es un criterio externo de fiabilidad de las muestras. Es de destacar el bajo porcentaje de médicos femeninos que no alcanza la media nacional (6,7 por 100). Para Castilla la Vieja se señalaba en 1974 un porcentaje de 5,7 por 100 (26, 182 a 187).

3. La ciudad y el campo

Tres cuartas partes de la población estudiantil procede del medio urbano y sólo la cuarta parte del campo. En el caso de los médicos en ejercicio las proporciones son respectivamente del 60 por 100 y 40 por 100. Dado que el Censo del Colegio de Médicos da una proporción de 27 por 100 de médicos rurales, ello indica la introducción de un sesgo que se puede interpretar, paradójicamente, como una mayor preocupación de los colegas del medio rural frente a los problemas planteados en el presente trabajo.

4. Clase social

Este hecho sociológico reviste particular importancia con respecto al problema de la selectividad e igualdad de oportunidades.

Las clases sociales a las que los encuestados se declaran pertenecer se exponen en el siguiente cuadro:

	A	B	C	D
Clase alta	2,90	2,20	0,00	2,90
Clase media alta	45,00	53,00	49,00	56,70
Clase media baja	35,29	37,30	35,50	38,00
Otras (clase baja)	4,76	7,90	4,44	0,00

El análisis de estos datos revela lo siguiente:

a) La muestra de alumnos de C.O.U. no es, probablemente, representativa de la población por el sesgo introducido en virtud de los Centros en donde se realizó la encuesta.

b) Las cifras dadas aquí se correlacionan con las del último informe F.O.E.S.S.A. para los universitarios, lo que aporta un nuevo criterio externo para estas muestras.

c) Es evidente que nuestra Universidad es patrimonio de las clases medias y que a la vista de los porcentajes puede seguir siendo considerada como clasista, dada la poca representatividad de clases inferiores. Esta consideración es todavía más exagerada en la muestra de profesionales de la Medicina, aunque no podemos estar seguros de que la muestra represente a la población total en lo que respecta a este factor. Esta constatación está de acuerdo con De Miguel (26, 95) cuando, después de estudiar el censo de 1970, afirma: «El 35 por 100 de la población obrera industrial de la nación sólo proporciona un 6 por 100 de estudiantes de Medicina y un 7 por 100 de enseñanza superior.

d) En el medio universitario se muestra una ligera recuperación de la representatividad de las clases inferiores en años recientes. No obstante, la diferencia no es significativa bajo el punto de vista estadístico.

e) A pesar de las consideraciones expuestas en el apartado *a*) parece deducirse, y el tema merecería un estudio más detallado, que el clasismo universitario no procede de la Universidad sino de la enseñanza secundaria, como se deduce del siguiente cuadro de significatividad estadística:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
Clase alta	—	—	—	—	—	—
Clase media alta	—	—	—	—	—	—
Clase media baja	—	—	—	—	—	—
Otras	—	+	++	—	++	+

En efecto, la comparación de porcentajes entre alumnos de C.O.U. (A) y universitarios de 1.º (B) y 6.º (C) no arroja significativas diferencias. Sin embargo, las diferencias entre grupos estudiantiles y médicos (D) son todas significativas.

Esto quiere decir: 1.º. Que a pesar del sesgo del grupo de C.O.U. su estructura de clases es similar a la de los estudiantes universitarios, y 2.º. Que en el pasado todavía estaban menos representadas las clases modestas en las Facultades de Medicina.

La distribución de nuestras muestras por las profesiones de los padres puede verse en el cuadro que sigue. Teniendo en cuenta estos datos y los procedentes del Ministerio de Educación y Ciencia, facilitados por el Negociado de Medicina de nuestra Universidad, y homologando las profesiones señaladas en nuestra encuesta con las del Ministerio, se ha obtenido un alto grado de correspondencia que añade un nuevo criterio externo respecto a la representatividad de las muestras universitarias.

	A	B	C	D
1. Médico	4,90	7,90	16,44	21,64
2. A.T.S.	0,00	0,74	1,77 ·	27,61
3. Abogado, procurador, notario, etc.	2,94	1,23	2,22	31,34
4. Profesor de enseñanza media	0,98	0,44	0,88	11,94
5. Maestro	0,98	2,71	3,11	3,73
6. Carrera técnica	5,88	5,18	3,11	1,49
7. Veterinario o farmacéutico	1,96	2,71	1,77	0,00
8. Administrativo organismo no oficial	9,80	6,41	6,22	0,00
9. Idem., organismo oficial	9,80	4,19	8,00	0,00
10. Fuerzas Armadas o Policía	5,88	5,92	5,33	0,00
11. Comerciante o industrial	18,62	19,75	17,33	0,00
12. Dependiente o empleado	2,94	7,16	6,66	0,00
13. Oficios	5,88	5,43	4,00	0,00
14. Secretario Ayuntamiento	0,98	0,49	0,88	0,00
15. Labrador	12,74	11,60	8,44	0,00
16. Otros	14,70	13,33	8,88	0,00

Significatividad de las diferencias entre grupos para las diferentes opciones:

Opciones	Grupos	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1		–	++	++	++	++	–
2		–	+	++	–	++	++
3		–	–	++	–	++	++
4		–	–	++	–	++	++
5		–	–	–	–	–	–
6		–	–	+	–	+	–
7		–	–	–	–	++	+
8		–	–	++	–	++	++
9		++	–	++	++	+	++
10		–	–	++	–	++	++
11		–	–	++	+	++	++
12		++	++	–	–	++	++
13		–	–	++	–	++	++
14		–	–	–	–	–	–
15		–	++	++	+	++	++
16		–	++	++	+	++	++

Un análisis exhaustivo del cuadro sería demasiado largo y nos apartaría del objetivo de este trabajo. Sin embargo, las siguientes conclusiones son manifiestas:

a) El predominio de las cuatro primeras opciones en los médicos. La tradición familiar es muy aparente también en los alumnos de sexto curso.

b) Las comparaciones entre la población estudiantil y la profesional revela la mayor significatividad, mientras que los grupos estudiantiles son más homogéneos.

c) Una mayor dispersión de las profesiones de los padres entre las clases estudiantiles, con un incremento de lo que podríamos considerar clase media inferior entre los estudiantes con respecto a los médicos.

d) La mayor representación de «otros» en los cursos más recientes, lo cual podría indicar un lento incremento de la participación de las clases inferiores.

5. Centros de enseñanza secundaria

Los datos quedan recogidos en el cuadro:

	A	B	C	D
Instituto	5,8	22,90	20,80	10,40
Colegio religioso	85,20	71,30	71,10	87,30
Universidad Laboral	0,00	2,20	0,00	0,00
Escuela Profesional	0,00	0,00	0,00	0,00
Academias	6,80	0,00	4,00	0,00

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
Instituto	++	++	−	−	++	++
Colegio religioso	++	++	−	−	++	++
Universidad Laboral	−	−	−	−	−	−
Academias	++	−	++	+	−	+

Obsérvese las siguientes conclusiones:

a) La inmensa mayoría de los encuestados realizaron la enseñanza secundaria en colegios religiosos, con una tasa máxima entre la clase profesional.

b) Se nota una mayor participación de los centros estatales en los alumnos que están realizando la carrera frente a los médicos. Los datos referentes a los alumnos de C.O.U. no son valorables por el sesgo introducido al realizar los cuestionarios.

c) Es de notar el escaso «trasvase» de alumnos de formación profesional a la Universidad.

6. Creencias religiosas

	A	B	C	D
Buen creyente	4,90	9,60	7,5	19,4
Creyente	80,30	54,30	38,60	61,10
No creyente	12,70	23,20	37,30	12,60
Sin religión	1,90	8,30	13,30	5,20

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	++	++	++	++	++	++
2	++	++	++	++	++	++
3	++	++	−	++	++	++
4	++	++	++	++	++	++

a) La proporción de no creyentes y religiosos es baja entre los alumnos de C.O.U. (¿sesgo de la muestra?) y profesionales.

b) En la Universidad aparece un incremento de estos últimos perceptible ya en primer curso y que se hace más significativo en los que han permanecido más tiempo en las aulas.

7. Actitudes políticas

	A	B	C	D
Apolítico	50,00	29,38	16,00	36,56
Progresista	23,52	31,85	37,77	23,88
Conservador	2,94	4,44	7,11	6,71
Moderado-centrista	22,54	28,64	31,55	31,34

Todas las diferencias son significativas bajo el punto de vista estadístico, lo cual sugiere:

a) Un elevado grado de apoliticismo entre nuestros profesionales y alumnos preuniversitarios.

b) Las posturas dominantes en el medio universitario son las progresistas y moderadas.

c) La permanencia en la Universidad incrementa la participación política. Esta participación se hace notar, proporcionalmente, en todas las opciones.

d) Las proporciones progresismo/centrismo entre los estudiantes se muestran invertidas en relación con los médicos.

III. RESULTADOS Y COMENTARIOS

Se pretende en este trabajo no sólo presentar un estado de opinión, sino analizar las diferencias de actitudes entre los diferentes grupos y concienciar al lector de los problemas que nos ocupan. Por ello, en cada uno de los apartados que siguen, los resultados de la encuesta irán precedidos de una visión general, en modo alguno exhaustiva, de las cuestiones tratadas en los mismos.

A) La selectividad e igualdad de oportunidades

El problema de adecuar la demanda social de educación a las posibilidades reales de los centros docentes, para garantizar una calidad de enseñanza, y a las posibilidades de empleo, de acuerdo con la estructura socioeconómica de los países, preocupa por igual a los expertos en educación y a la sociedad en todo el mundo.

Según Paris (7-119 a 122) los supuestos que mantienen el criterio de selectividad son los siguientes:

1. La desigualdad de dotes, determinables objetivamente, que afectan a los distintos miembros de la sociedad, lo que podemos llamar mentalidad meritocrática.
2. La limitada capacidad de los centros docentes, que impone, como medida de urgencia, restringir el acceso de los estudiantes que acuden al mismo.
3. Un control de aptitud, que evite la llegada a los Centros Superiores de las personas que no estén preparadas para ello.

4. Una aspiración hacia la mejora de la enseñanza, supuesto que, en cierto modo, se identifica con el expresado en 2).
5. Un cierto control ideológico por parte de las clases dominantes, que se sentirán inquietas ante las actitudes políticas de los estudiantes.

Básicamente los partidarios de las medidas restrictivas en la Enseñanza Superior, que ha comenzado en España en lo que respecta a los estudios de Medicina, esgrimen dos razones fundamentales:

a) La exagerada desproporción entre el número de aspirantes y la capacidad docente de las Facultades y, en nuestro caso, de los Hospitales Universitarios.
b) Los requerimientos de profesionales en cada sector de la economía de la nación. A ello habría que añadir un hecho dependiente de la alta «mortalidad» estudiantil que supone un despilfarro económico, dado el rendimiento actual de los graduados.

Los contrarios a las medidas restrictivas afirman que existen unas necesidades crecientes en nuestra sociedad, progresivamente industrializada, de profesionales cualificados y que la selectividad es una medida más que contribuye a mantener la estructura elitista de nuestra Universidad, como quedó demostrado en el capítulo de hechos sociológicos.

Existen tres razones básicas que han determinado un progresivo incremento de la demanda social de educación en estos últimos tiempos:

a) El crecimiento de la renta «per capita» consecuencia del desarrollo industrial.
b) La segunda razón, relacionada con la anterior, reside en el énfasis dado en todas partes a la política pública sobre educación, considerada como la inversión más rentable para un país próspero. En efecto, como señala Moncada en su «Sociología de la Educación» (11-19 a 59), la educación se ha convertido hoy en un capítulo de la actividad económica por las siguientes razones:

1) El elevado nivel de tecnología exigido por la producción industrial, con gran demanda de personal cualificado;
2) La solicitud a la Universidad, por parte de la industria, de colaboración en la elaboración de planes de investigación que redunden en mejoras cuantitativas y cualitativas de la producción. Estos dos factores, muy relevantes en las naciones más industrializadas, son poco operantes en España, ya que nuestra industria se basa en su mayoría en tecnología importada;
3) La intervención estatal que, debido a la alta tasa de las inversiones educativas, tiende a restar autonomía al sector educativo, y, finalmente,
4) La misma sociedad que reclama un reparto de beneficios de sus inversiones educativas y, al mismo tiempo, exige que éstas ofrezcan una rentabilidad óptima. Un factor importante que influye en España con respecto a la demanda educativa es la creencia, consciente o inconsciente, de que un título universitario garantiza un «status» social de privilegio.

c) Finalmente, en tercer término, la expansión demográfica no cabe duda que actúa como factor multiplicador (2, 77 a 88).

Es un hecho bien conocido, que la demanda social de educación superior presiona más en los países más desarrollados (12). Así, puede observarse que los Estados Unidos se ha convertido en una sociedad educativa, constituyendo la enseñanza su mayor industria (13) y en la Unión Soviética el número de estudiantes en la Enseñanza Superior se ha multiplicado, desde 1914, más de 20 veces (14). Ello ha conducido a que se haya convertido en norma habitual, en todos los países del mundo, regular la entrada de estudiantes a sus Universidades según sus posibilidades, dada la escasez de plazas. Valga, como ejemplo, el caso de Inglaterra (15-120) y la Unión Soviética (16-321 a 343) para concienciar al lector de que el problema no depende sólo de ideología política o planificación económica. Datos similares se dan en otras naciones como la Alemania Federal y Austria (17).

En conjunto, el número de estudiantes de Enseñanza Superior en todo el mundo ha evolucionado como indica la tabla adjunta en la que se señalan las previsiones para el futuro (4-73):

Año	1950	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
Millones de estudiantes	6	11	18	26	38	54	79	115

Nos atrevemos a calificar de impresionantes estas cifras y las tasas de incrementos.

Frente a este alud de estudiantes se han aplicado dos soluciones en cierto modo contrapuestas. Algunos sistemas educativos han adoptado el proceder de «puerta abierta», permitiendo entrar a quienes lo deseen y permanecer el tiempo preciso para alcanzar sus metas. Consecuencias inevitables de este proceder, que nosotros conocemos muy de cerca, son: matrículas voluminosas, clases atestadas y formación profesional extraordinariamente deficiente. Con esta actitud se estimula el desarrollo de conflictos, y, debido a la alta «mortalidad estudiantil» se despilfarra el erario público y se frustran las aspiraciones sociales que, precisamente, se querían satisfacer.

Conviene conocer los datos aportados por De Miguel (26-90) y destacar el hecho de que el abandono de los estudios está en relación directa con el volumen de los matriculados en primer curso, problema que se agrava en los últimos años. Otro detalle significativo en la presente discusión, y recogido por el mismo autor (26-65), es la desproporción existente entre los estudiantes de Medicina y los que realizan otras carreras universitarias. En 1971, los estudiantes de Medicina en España y Portugal representaban el 20 por 100 del total frente a un 14 por 100 en Italia y un 7 por 100 en Yugoslavia. Este fenómeno no es actual sino que se viene arrastrando al menos desde 1940 y, aunque sus causas exigirían un profundo análisis, parece lógico suponer que el prestigio socioeconómico del médico y las posibles «salidas» de la profesión sean factores importantes en el desequilibrio proporcional de la población estudiantil.

La otra estrategia consiste en un riguroso proceso de selección que permite obtener un número equilibrado de alumnos y conservar un cierto nivel en la calidad de la enseñanza. Este proceder choca con el principio de igualdad de oportunidades y con la libre elección de la carrera.

En lo que quizá no se insiste bastante, en los debates sobre la selectividad, es en el incremento en los próximos años de las aspiraciones sociales a una Ense-

ñanza Superior, lo cual va a exigir una planificación a medio y largo plazo (18). Existen serias dudas de que los países industrializados puedan estabilizar el número de universitarios en años venideros (19) (20). La misma opinión manifestaron los Ministros de Educación en la Conferencia de Bucarest de 1974 (21). En una palabra, autoridades muy competentes en el campo de la enseñanza señalan la necesidad de elaborar estrategias educativas que cuenten como un hecho lo que se ha dado en llamar masificación (22).

Por supuesto que la masificación es impensable en el marco de la enseñanza tradicional; por ello, la absorción de grandes masas hacia la Enseñanza Superior supone una revolución pedagógica en el marco de lo que se ha dado en llamar revolución científico-técnica» (23-168 a 183).

Planteada la cuestión en estos términos aparece la «masificación» como una carga peyorativa que incita a su rechazo inmediato y a la elaboración de medidas para evitarla. Sin embargo, el incremento progresivo de aspirantes a la Enseñanza Superior no es más que una consecuencia natural de las aspiraciones populares a la cultura, del mejoramiento de nivel económico, de las mayores necesidades de personal cualificado y de la democratización de la enseñanza, tal como queda expresado en el artículo 26, párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (24-422). Naturalmente que ello plantea renuncias y exigencias. En cuanto a las primeras y como señala Najman (4-87): «quienes ingresen en un sistema de Enseñanza Superior abierto deberán saber que no es posible, automáticamente, garantizarles puestos privilegiados e incluso simples empleos»; y, en lo que se refiere a las segundas, es evidente que serán necesarias grandes reformas estructurales de los sistemas de enseñanza y un replanteamiento de su financiación (2-Capítulo 8).

Ahora bien, aquí y ahora, en el momento actual, ¿puede la Universidad y, en especial, las Facultades de Medicina, absorber a tan elevado número de estudiantes? Dejando aparte los problemas financieros que supondría incrementar, de acuerdo con la demanda, el número de los Centros, basta analizar las tasas de crecimiento del profesorado universitario —a escala mundial— y compararlas con las de los estudiantes para darse cuenta que la relación alumnos/profesor va desproporcionándose progresivamente (25) (12-75):

Año	1950	1970	1980
Miles de profesores en Enseñanza Superior	564	1.970	3.875
Proporción de alumnos por profesor	11,2	13,5	15,2

La proporción establecida a escala mundial para 1980 ya fue alcanzada por nuestras Facultades de Medicina en 1974, como han señalado De Miguel y col. en su «Reforma Sanitaria en España». A esto hay que añadir el problema, muy grave, de la calidad de los profesores. En efecto, se puede constatar en la misma fuente (26-87) que si la proporción es de 15,1 alumnos por profesor teniendo en cuenta catedráticos y no numerarios, la proporción para los primeros es de 1 catedrático por cada 157,8 alumnos, existiendo 9,4 profesores no numerarios por cada catedrático. Todavía se añade un factor de distribución regional dado que, por ejemplo, en la Universidad de Extremadura, existe 1 profesor por cada 46,8 alumnos, incluidos los no numerarios. Esta cifra se refiere al conjunto del

profesorado, nosotros tenemos la impresión de que, si se realizaran estadísticas referentes a materias básicas (Anatomía, Fisiología, etc.) la desproporción sería todavía más abrumadora. Uno de los profesores que firma este trabajo tuvo durante el curso 1976-77 550 alumnos.

Por otra parte, en las previsiones del III Plan de Desarrollo se señalan déficit de 1.973 Catedráticos, 3.980 Profesores Agregados, 11.905 Profesores Adjuntos y 24.595 Profesores Ayudantes (7-131), los cuales, lógicamente, tardarán mucho tiempo en cubrirse mediante los lentos sistemas de selección del profesorado. Las dificiencias tratan de cubrirse mediante la contratación de profesores no numerarios, con todos los problemas derivados de sus justas reivindicaciones de contrato laboral, pues la inestabilidad de empleo y la penuria económica conduce a una especie de «fuga de P.N.N.» de la Universidad. Además, como indica De Miguel (27-141): «Dada la azarosa vida universitaria de los últimos lustros y el crecimiento masivo del plantel de P.N.N. es lógico suponer que el nivel medio de preparación haya descendido por debajo de lo que se puede considerar como aceptable».

En el caso de España, la explosión demográfica estudiantil comienza en los años 60. Por entonces contábamos con 76.000 estudiantes en la Enseñanza Superior, que en el año 1970 se habían convertido en 213.000, crecimiento que continúa en la actualidad. Así, de 1920 a 1930 el incremento de la tasa de estudiantes fue de un 32 por 100, entre 1930 y 1940 la cifra alcanzada se mantuvo constante; de 1940 a 1950 se registra un nuevo incremento del 46 por 100; en la década siguiente fue de 41 por 100 para experimentar un extraordinario incremento de 180 por 100 entre 1960 y 1970 (28-286) (29).

Las cifras más impresionantes se refieren a los estudios de Medicina en España pronunciadas recientemente en Televisión por uno de los docentes españoles que más se ha preocupado, desde hace años, de la carrera médica, el Prof. Gallego, catedrático de Fisiología de la Universidad Complutense de Madrid. Transcribimos: «En el curso 1977-78 han solicitado realizar estudios de Medicina 26.500 alumnos para 22 Facultades, cuatro veces más que hace tan sólo 10 años. El número de camas en nuestros hospitales universitarios es de poco más de 25.000, pudiéndose llegar en 2-3 años a 30.000. El parámetro más bajo en el mundo para una correcta enseñanza de la Medicina es de 3 camas por estudiante. Para admitir a todos este año harían falta disponer de 191.232 camas. A este ritmo y admitiendo un abandono de los estudios en los dos primeros cursos de 40 por 100 (cifra evidentemente alta) tendríamos media cama por estudiante para producir 15.000 médicos en 1983 con un costo medio por estudiante (teniendo sólo en cuenta las remuneraciones del profesorado) de 40.000 pesetas por estudiante. Para admitir a todos los estudiantes este año necesitaríamos para poder hacer una enseñanza correcta a 300 alumnos por curso, 86 Facultades de Medicina, y a 500 alumnos 52 Facultades». Sin comentarios.

Sin embargo la proporción de estudiantes universitarios en España en relación con el número de habitantes está por debajo de la presentada por la mayor parte de los países desarrollados. Así, en 1970 había en España 6,53 estudiantes por 1.000 habitantes frente a 41,37 en U.S.A.; 22,50 en la U.R.S.S. y Canadá; 12,80 en Italia; 12,72 en Yugoslavia; 12,61 en Noruega; 12,11 en Francia; 11,73 en Bulgaria; 11,27 en Argentina; 9,14 en el Reino Unido; 8,39 en Alemania Federal; etc., estando España por delante de Uruguay, Portugal, México, Brasil, Cuba y numerosos países afroasiáticos (7-128) (6-367). Esta distancia seguía manteniéndose en 1973 (30). Este argumento se utiliza frecuentemente, con

razón, en contra de la selectividad. Sin embargo, si parece lógica su aplicación referida a la Universidad en su conjunto, no lo es tanto en lo referente a los estudios de Medicina. Además de las cifras dadas por el Prof. Gallego, hay que tener en cuenta como afirma De Miguel (26-24) que: «Los 16.400 estudiantes de Medicina planeados para 1975 fueron ya superados 9 años antes, mientras que los 1.800 médicos que se planeaban licenciar en 1970 se convirtieron en realidad en 2.900. Las divergencias entre planificación y tasas reales no hacen más que aumentar. Estos fallos vienen a señalar una ideología tan equivocada como extendida en la sociedad española actual: la de que faltan médicos. Otra cosa es, por supuesto, la distribución geográfica de los médicos o su práctica en relación con la clase social de los pacientes. En relación con estos últimos factores, desgraciadamente, los estudios son escasos, la planificación inexistente y la realidad problemática». (El interesado en estos problemas deberá consultar el capítulo 4, «El capital humano real», de la citada obra).

Otra grave cuestión es si la sociedad puede hacerse cargo de los graduados producidos por la Universidad masificada (31). Dada la degradación progresiva de la enseñanza existe una discrepancia entre la aptitud profesional que el título presupone y las capacidades reales de los graduados. El recién graduado tiene que completar su formación en Centros que, de otro modo, podrían dedicarse a la enseñanza y como no es rentable en la bolsa de trabajo esta formación de posgraduado se hace en régimen de subempleo, con las consiguientes reivindicaciones salariales. Cuando la formación de posgraduados no es posible, el título infravalorado puede significar el paro.

Se podría pensar que una adecuación entre graduados y puestos de trabajo fuera la solución, pero es muy difícil, si no imposible, calcular los empleos en naciones de economía laboral, sujetos a las fluctuaciones del mercado. Ni siquiera en países de economía planificada puede hacerse una predicción exacta de los mismos (32-93). A conclusiones similares llega Boch Font en su análisis sobre el informe Suárez (33, 26 a 35).

En este contexto es pertinente señalar algunas observaciones de Martín Serrano (*, 147 a 153): La etapa de terciarización que sigue a la de industrialización en los países desarrollados permite absorber un progresivo aumento de titulados superiores, sobre todo en empleos más o menos dependientes del Estado; no obstante, en algunas naciones como Suecia, Gran Bretaña y EE. UU., a partir de los años 60 se han hecho aparentes los problemas de paro entre los licenciados e incluso se hace particularmente larga la consecución del primer empleo.

El caso de la Medicina no es exclusivo de España, aunque alcance aquí cuotas monstruosas. Señala De Miguel (26-93): «El Congreso sobre Sistemas de Investigación Médica en Europa (organizado en 1973 por la Fundación Ciba), concluyó: «La falta de un control en la admisión de estudiantes de Medicina lleva a una situación caótica... Las consecuencias son: una alta tasa de estudiantes que abandonan la carrera, la existencia de estudiantes descontentos, profesores cargados de clases y sin poder hacer investigación, estudiantes sin ninguna base en investigación, y médicos preparados dogmáticamente que van a practicar la Medicina en los próximos 40 años». ¡Estas manifestaciones se refieren a Europa! Analicemos el caso de dos países europeos: En Francia, con una media

---

(*) MARTIN SERRANO, M.: «Los profesionales en la sociedad capitalista». Pablo del Río Editor. Madrid, 1977.

de 5.000 inscripciones anuales se logró una producción hasta 1960 de 2.500 graduados, lo que mantenía una tasa de 1 médico por 1.000 habitantes; en Inglaterra el índice era similar. Ocho años después las exigencias sociales hicieron aconsejable mejorar esta proporción que la «Royal Commision for Medical Studies» fijó en 1 médico por 500 habitantes para el año 1990. El desbordamiento de las previsiones exigió la aplicación del «numerus clausus» en ambos países, que en el caso francés se aplicó al término del primer año (34-113 a 116). Más adelante comentaremos el caso alemán. Sin embargo, la aplicación del «numerus clausus» no logró frenar en Francia la afluencia de estudiantes de Medicina, ya que en 1972 el número de inscripciones aumentó en un 50 por 100 en París y Marsella, y Delión, en el informe al VI Plan, señalaba que 2/3 de los estudiantes en Francia no tendrían oportunidad de ejercer su profesión. En 1973 los estudiantes de Medicina pasaron sus efectivos de 120.000 a 136.000 en un solo año (34- 113 a 116), lo que habla muy en contra de la aplicación del «numerus clausus» al término del primer año.

Estos hechos indican algo que puede parecer escandaloso al lector y es que en Medicina probablemente no basta con regular el acceso, habiéndose sugerido ya en el extranjero la eliminación de los repetidores (34-113 a 116). En definitiva es lo que en España se pretende hacer, con escaso éxito hasta ahora, a través de limitación de convocatorias.

El problema de la selectividad está íntimamente ligado con el de la igualdad de oportunidades. El único factor limitativo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos para recibir Educación Superior es la meritocracia (24). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados en todo el mundo para facilitar el acceso a la Enseñanza Superior de las clases menos favorecidas sigue habiendo una exagerada desproporción. Incluso en el supuesto de que las pruebas de admisión midieran exactamente las capacidades intelectuales de los solicitantes habría que preguntarse de qué dependen éstas. En efecto, es posible que la desigualdad de oportunidades no dependa de las pruebas de acceso sino de la historia anterior del estudiante, que es donde habría que aplicar las medidas correctoras. Porque, supuestas unas pruebas meritocráticas justas para el acceso a los estudios superiores, la auténtica igualdad de oportunidades supone el corregir desigualdades actuando sobre los condicionantes del desarrollo cerebral y del cociente intelectual.

La madurez y desarrollo cerebral depende de los siguientes factores (35) (36):

1) Hereditarios.
2) Nutrición y salud de la madre durante el embarazo.
3) Nutrición infantil. Profilaxis y tratamiento de enfermedades infantiles.
4) Patrones de conducta del medio familiar. Educación de padres y tutores.
5) Educación previa, durante el período pre-escolar y escolar.

Junto a estos factores creativos de desigualdad de oportunidades antes de la llegada a los estudios universitarios, quizá conviniera añadir la acción de filtro de la actual educación secundaria, por motivos puramente económicos.

El debate entre la importancia relativa de factores genéticos y ambientales está en marcha, siendo Jensen (37) uno de los autores que han aportado pruebas científicas a favor de los primeros, afirmando que la inteligencia viene determinada en un 80 por 100 por factores genéticos.

El predominio de los factores sociales en la determinación del grado de inteligencia ha calado en la opinión política. Así, el profesor Velarde, Secretario General Técnico de Educación y Ciencia, afirmaba en el diario «Informaciones» de 25-3-74: «El nivel de inteligencia está, hoy por hoy, en razón directa al factor económico». Por otra parte, en el estudio del Seminario Pedagógico de Valencia puede leerse (38-Capítulo 4.º): «Es un hecho conocido que la principal causa de desnivel intelectual reside en las condiciones socioeconómicas», y en un lugar de la obra de Capelle (34) se señala: «Las familias ambiciosas emplean todos sus resortes para impulsar a sus hijos hacia estudios superiores aunque estén pobremente dotados». A partir de estos criterios se ha culpado a la selectividad de acentuar las diferencias sociales, calificándosela de medida antidemocrática. Nosotros desearíamos insistir en los puntos siguientes:

1. Las pruebas de selección para el ingreso en la Universidad no son responsables de los determinantes socio-económicos posiblemente implicados en sus resultados. Sean genéticos o adquiridos los factores determinantes de la inteligencia, han estado actuando a lo largo de la infancia y de la adolescencia de los aspirantes y no es probable que la estancia en la Universidad contribuya significativamente a elevarla. Por tanto, el problema es mejorar las condiciones culturales y socio-económicas de las familias más débiles y conseguir una escolarización más igualitaria, pero no vemos la relación que esto puede tener con que la Universidad seleccione a sus aspirantes de acuerdo con criterios objetivos cuando no puede atender a todos.

2. Los hechos demuestran que la ausencia de selectividad beneficia a los peor dotados de las clases pudientes, ya que éstos pueden repetir sin dificultades los cursos necesarios para conseguir sus títulos. Como Capelle indica (34-211): «En las Universidades selectivas, como en Gran Bretaña, la distribución de los estudiantes según su medio social está más próxima a la proporcional que en las que practican el libre acceso». Estados Unidos suele citarse como ejemplo para la democratización de la Enseñanza Superior; en efecto, el 54 por 100 de jóvenes pasan a la misma. Pero hay tres clases de establecimientos:

a) Universidades propiamente dichas que son selectivas.

b) «Colleges» de cuatro años.

c) Los «junior colleges o community colleges» de dos años. La Universidad solo absorbe de 1/3 a 1/8 de titulados de Segunda Enseñanza».

En otra parte de su libro recoge Capelle (34-74) las manifestaciones de Kastler, Premio Nobel de Física, a los estudiantes del Mayo francés: «Condenando títulos y selección ¿acaso no destruyen los estudiantes pobres con sus propias manos el único instrumento auténtico de promoción social que tienen a su disposición, dejando el campo libre a aquellos cuyos padres poseen las dos grandes fuerzas de la fortuna y las relaciones?»

3. La diversificación de las opciones educativas, el desarrollo de puestos de trabajo, la nivelación de salarios, la planificación de las necesidades y una campaña informativa de orientación profesional pueden contribuir a aliviar grandemente la demanda social de educación y ser compatibles con la adecuación de las diferentes Facultades a su capacidad docente.

Con lo que antecede suponemos al lector orientado respecto al tema de la selectividad. Veamos ahora cuáles son las actitudes de nuestros encuestados:

Pregunta número 1. ¿Es usted partidario de la selectividad para los estudios universitarios?

	A	B	C	D
1. No, eso restringe la libertad de cada uno . .	26,47	19,50	12,88	13,43
2. Sí, si eso lo impone la necesidad social . .	22,54	11,85	19,55	32,93
3. La selectividad hay que hacerla antes . . .	20,58	44,19	40,00	23,88
4. Sí, a la Universidad sólo han de llegar los mejores	7,84	7,40	12,00	23,88
5. No, así se difundiría la cultura	20,58	15,55	12,88	5,97
Abstenciones	1,96	1,48	2,62	0,00

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	–	++	+	+	–	–
2	+	–	–	+	++	++
3	++	++	–	–	++	++
4	–	–	++	–	++	++
5	–	–	++	–	++	+

Reuniendo las opciones afirmativas y negativas y considerando la opción 3 como negativa llegaríamos a los siguientes resultados:

	A	B	C	D
Sí	30,38	19,25	31,35	56,71
No	67,63	79,24	65,76	43,28

De ello resulta que la mayoría de los profesionales se inclinan por la selectividad; siendo, en cambio, minoría los que la apoyan entre los estudiantes. Las razones de apoyo por parte de los profesionales son, en primer lugar, de tipo social. Una coincidencia entre los alumnos de C.O.U. con los alumnos de sexto se hace notar en todas las opciones menos en la 1 y 3. La coincidencia es también bastante señalada entre C.O.U. y médicos, a excepción de la 4 y 5. Las opiniones de los alumnos de 1.º y 6.º (B.C.) son bastante homogéneas. En cambio, difieren significativamente de las de los médicos (B.D. y C.D.). Según Capelle (34-211) un sondeo de la S.O.F.R.E.S. en 1973 indicaba que un 30 por 100 de los estudiantes franceses estaban de acuerdo con la selectividad, cifra que coincide con nuestros resultados salvo para el primer curso.

La opción que hace referencia a la meritocracia está en inferioridad con respecto a la que aduce razones sociales, lo cual sugiere que se aceptaría una planificación educativa como alternativa a la selectividad. Sin embargo, como veremos

más adelante, la U.R.S.S. también se enfrenta con el problema de la admisión de los estudiantes (16-321 a 343). Es de señalar las diferencias significativas de los profesionales con respecto a los estudiantes en la opción 4 e insistimos de nuevo en que la meritocracia no está reñida con la igualdad de oportunidades.

La idea de restricciones a la libertad individual, tan importante como veremos más adelante en Alemania Federal, como criterio para oponerse a la selectividad, es minoritaria salvo entre los alumnos de C.O.U. especialmente A.C. Por el contrario, la Universidad como centro difusor de cultura que goza de predicamento entre los estudiantes no es aceptada como criterio por los profesionales.

Sin embargo, la idea de que la Universidad debe difundir la cultura es algo admitido en todo el mundo y buen ejemplo de ello es la «Open University» inglesa (4-45 a 50). Pero otro problema distinto es el número de profesionales necesarios. A este respecto escribe De Miguel (26-82): «En Estados Unidos hay 10.000 graduados de Medicina (para 7 veces más habitantes que España), nivel que será superado por nuestro país antes de 1984 de seguir la tendencia actual. En estos momentos (1974) contamos ya con, aproximadamente, la mitad de licenciados anuales en Medicina que los EE.UU. Por otra parte indica Moncada (31-132) que «precisamente para evitar que la Universidad sea una reproducción de élites dominantes la sociedad tiene que montar una meritocracia de entrada en el mercado de trabajo, en cuya virtud la nación gaste dinero y esfuerzo colectivo en las nuevas generaciones en razón directa a la diversa capacidad de cada individuo para contribuir a la productividad nacional» y añade que esta ideología goza hoy de gran predicamento tanto en estados capitalistas como socialistas. El hecho es que cada vez es mayor el desempleo entre los universitarios. Precisamente, en el momento de escribirse estas líneas, Gaceta Ilustrada en su número 1.093 publica en grandes titulares «Universitarios: Paro pavoroso» en donde se leen cosas como estas: En 1980 habrá 73.000 licenciados en paro, las carreras con menos futuro son Filosofía y Letras (42.000 desempleados); Políticas y Económicas (8.847); Derecho (6.600); Ciencias (5.730); Medicina (4.208); Farmacia (2.414). En un informe del Ministerio de Educación y Ciencia se indica, con cierta ironía, que las Facultades de Ciencias de la Información serían capaces, hacia el año 2000, de surtir todas las necesidades del periodismo europeo. Nada de esto es extraño y si la revista hubiera conocido el libro de Najman sabría, como hemos comentado anteriormente, que en el futuro la posesión de un título universitario no garantizará no ya un puesto de privilegio, sino incluso un empleo modesto. Es necesario que la sociedad española medite sobre esto. Sin embargo, la razón indiscutible de la selectividad, repetimos, no radica en el empleo en una economía de libre mercado, sino en la educación de los Centros a sus posibilidades docentes para producir profesionales de calidad.

La opción 3 elegida por gran número de los estudiantes de Medicina requiere un comentario especial pues resulta que la selección ya se hace antes, pero no por motivos meritocráticos como propugnan todas las Universidades, sino socioeconómicos, lo cual es mucho peor.

Pregunta número 2. De tener que hacerse la selectividad ¿Qué debería valorarse preferentemente?

	A	B	C	D
1. El rendimiento académico anterior	12,74	16,86	8,44	13,43
2. Las aptitudes intelectuales del sujeto . . .	41,17	47,65	62,66	61,94
3. Su deseo de servicio a la comunidad . . .	45,09	38,76	26,66	24,62
Abstenciones	0,98	2,71	2,22	0,00

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	–	–	–	–	–	–
2	–	++	++	++	++	–
3	–	++	++	++	++	–

Destacan las preferencias por las aptitudes intelectuales como criterio de selectividad, siendo significativamente mayoritarias entre los alumnos de 6.º Curso y los médicos. El rendimiento académico anterior sólo es aceptado minoritariamente. Se deduce, pues, una conclusión importante con miras al futuro: La desaparición de las actuales pruebas de acceso y la sustitución por otras más objetivas y acordes con las aptitudes reales del sujeto. Finalmente, la opción 3 es aceptada por un número considerable de alumnos de C.O.U. y de primer curso.

Estos puntos de vista contrastan con la autorizada opinión del equipo de Miller (39, 19 a 40) que consideran el rendimiento académico anterior como el criterio más conveniente para seleccionar los buenos aspirantes. Con respecto a la opción 2 las escuelas americanas combinan tests de aptitud (Moss Scholastic Aptitude Test for Medical Students, Professional Aptitude Test y, sobre todo, el Medical Admission Test o M.C.A.T.) con el promedio de calificaciones de la Enseñanza Secundaria. Los estudiantes seleccionados por este método se gradúan en un porcentaje próximo al 90 por 100. Como dato comparativo piénsese que en los años 60 la tasa de «supervivencia» en Medicina era de un 53 por 100 (39, 19 a 40). El problema para las pruebas de acceso españolas es la variabilidad de notas entre los diferentes institutos y colegios lo que hace la media de calificaciones de secundaria un dato poco objetivo.

Como de lo que se trata es de predecir el éxito en los futuros estudios es conveniente recoger la mayor cantidad de información de los candidatos. Así, Johson (*) ha indicado que en un curso de 320 individuos, el 98 por 100 de los que tenían elevados índices compuestos de diez factores, incluyendo características sociales, académicas y resultados de pruebas objetivas, cumplían las

---

(*) JOHNSON, D. G.: *A multifactor method of evaluating medical school applicant.* J. Med. Educ. 37: 656-665 (1962).

exigencias de la Facultad de Medicina, mientras que sólo lo hacían el 37 por 100 de los que tenían bajos índices compuestos.

Más adelante se comentan los criterios de admisión en la República Federal Alemana.

A pesar de que el porcentaje de adhesión a la opción 3 es alto entre los alumnos de C.O.U., estos mismos alumnos sólo admiten la selectividad por razones sociales en un 11 a 22 por 100. La contradicción entre las dos respuestas hace difícilmente valorable este resultado. Christie (40) informa que en las entrevistas de admisión a las Escuelas de Medicina en U.S.A. la mayoría de los aspirantes a Medicina esgrimen motivos de ayuda a sus semejantes para la elección de su carrera. Sin embargo, si se les pregunta qué elegirían en el caso de no ser admitidos, no escogen un campo social, como sería lo lógico, sino científico o tecnológico. Es posible, concluye el autor, que el aspirante trata de responder con arreglo a lo que se espera de él. Por otra parte, la intención de ayudar a los demás es poco objetivable. En Alemania, que no se valoran este tipo de respuestas, ya que el derecho a la educación está garantizado constitucionalmente, los motivos de elección de la carrera son fundamentalmente económicos.

Veamos ahora las actitudes de nuestros encuestados ante el problema del «numerus clausus».

Pregunta número 3. ¿Es partidario de delimitar el número de alumnos en cada Facultad?

	A	B	C	D
1. Sí, dado los medios materiales con que se cuenta	12,74	9,62	26,66	43,28
2. Sí, así se conseguiría la convivencia alumno/profesor	17,64	15,55	19,55	38,8
3. No, pues bien distribuidos la Nación tiene medios	52,94	66,41	48,00	16,41
4. No, la convivencia de muchos es positiva	16,66	6,41	1,33	0,00
Abstenciones	0,00	1,97	4,44	0,00

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	−	++	++	++	++	++
2	−	−	++	−	++	++
3	+	−	++	++	++	++
4	++	++	++	++	++	−

Consideradas en su conjunto las respuestas se agruparían así:

	A	B	C	D
Sí	30,38	25,17	46,21	82,08
No	69,72	72,86	49,35	17,92

Es evidente la mayoría de los profesionales a favor del «numerus clausus» frente a la minoría estudiantil, excepto para el sexto curso en que los porcentajes están equilibrados.

La razón principal de la restricción son, como es lógico, los medios materiales, aunque también se valora la convivencia alumno/profesor sobre todo en la clase profesional. Sólo los «optimistas» alumnos de C.O.U. y de primer curso piensan que la nación tiene medios, en número que alcanza mayoría. Para los estudios de Medicina las cifras dadas por el profesor Gallego son muy significativas, y evitan toda discusión.

Sin embargo, no es España una de las naciones que más invierten en Educación. Así, la fracción de P.N.B. dedicado a enseñanza en 1969 era de las más bajas (2, 390 a 400), similar a países como Guatemala, Etiopía, Liberia y Paraguay. Es sabido, además, que el fracaso de aplicar la L.G.E. de educación en todas sus consecuencias se debió a factores económicos. En el libro «Educación en marcha» se encuentra una amplia discusión respecto al financiamiento de la enseñanza en el mundo (3, 57 a 82), problema harto complejo. Resulta significativo que la opción número 4 sólo es apoyada por el 16 por 100 de alumnos de C.O.U. que todavía no tienen experiencia de lo que es la enseñanza masificada, reduciéndose el porcentaje en sucesivos grupos.

En el caso alemán, la polémica sobre el «numerus clausus» fue especialmente laboriosa (41, 73 a 81) ya que el artículo 12-1.º de la Ley Fundamental garantiza la elección libre de la profesión, del lugar de trabajo y del centro de formación. Por ello los educadores y juristas alemanes han tenido que trabajar duro para elaborar una serie de medidas no contradictorias con estos derechos fundamentales. Queremos resumir aquí las disposiciones de la Ley Universitaria alemana de 1976 referente al «numerus clausus» ya que puede ser aclarativa para el caso español:

1. La ley autoriza a las Universidades a limitar, para determinadas carreras, el número de estudiantes cuando así lo exigiese la capacidad de admisión.

2. La capacidad de admisión ha de realizarse con arreglo a criterios que tengan validez general. La limitación debe aprobarse por el Ministerio de Educación del Estado Federado correspondiente y tendrá un año de validez.

3. Los criterios para la admisión son las notas de secundaria que sean relevantes para la carrera escogida; cuando existen dificultades para una evaluación correcta la Ley permite un examen de ingreso en la Universidad referido a carreras concretas, mencionando expresamente los test como uno de los criterios posibles. También se tiene en cuenta el tiempo de espera, a excepción del que el estudiante se pasa estudiando otra carrera. Finalmente, se tiene en cuenta casos especiales por razones de tipo social, reservándose para este fin 3/10 partes de las plazas.

4. Existe una limitación de permanencia en los Centros para los ya admitidos.

Para más detalles debe consultarse la monografía de Carro (41, 73 a 81).

En la pregunta siguiente se trata de saber qué organismo debe establecer el «numerus clausus» caso de que se acepte.

Pregunta número 4. De tener que limitar, ¿qué debiera decidir el número de alumnos?

	A	B	C	D
1. La Administración, el Ministerio	4,9	1,7	2,2	4,47
2. Los propios estamentos universitarios	37,25	35,8	58,22	58,20
3. Juntas o Patronatos de participación social	14,70	14,8	17,7	30,59
4. Nadie	41,17	41,9	15,11	6,71
Abstenciones	1,96	5,67	6,66	0,00

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	–	–	–	–	–	–
2	–	++	++	++	++	–
3	–	–	++	–	++	++
4	–	++	++	++	++	++

Es evidente que ninguno de los grupos encuestados, ni siquiera minoritariamente, piensa que el Ministerio debe decidir el número de alumnos.

El organismo más aceptado son los propios estamentos universitarios, lo cual supone el reconocimiento implícito de la autonomía universitaria que trataremos más adelante. Existen, sin embargo, una diferencia significativa entre alumnos de los primeros cursos y los que terminan o se gradúan.

La participación de organismos sociales extrauniversitarios sólo es considerada por la clase médica.

El alto nivel de aceptación de la opción 4 entre alumnos de C.O.U. y de primer curso sugiere que ni siquiera están dispuestos a aceptar la limitación como posibilidad. La pregunta es conflictiva para ellos.

Como marco de referencia de estas actitudes véase lo expuesto anteriormente para el caso alemán.

Pregunta número 5. ¿Cuánto tiempo debe permanecer un estudiante en la Universidad?

	A	B	C	D
1. Sin límite, hasta que apruebe los estudios	56,86	58,27	43,11	44,32
2. Debe limitarse a los años de carrera	40,19	30,12	37,33	62,68
Abstenciones	2,94	11,60	19,55	2,98

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	−	+	++	++	++	−
2	−	−	++	−	++	++

Se nota claramente la existencia de dos bloques de opinión en lo que se refiere a la no limitación de permanencia. Esta es apoyada mayoritariamente por los alumnos de los cursos primero y minoritariamente por los que terminan la carrera o se han graduado.

Los profesionales son claramente partidarios de la limitación a los años de la carrera. En cuanto a los alumnos de Medicina existe gran número de abstenciones, lo que parece indicar un cierto grado de indecisión en las respuestas.

A este respecto conviene citar la opinión del grupo de Miller (39) cuando afirma que: «...a pesar de la dificultad para establecer criterios sobre el buen estudiante de Medicina, prerrequisitos necesarios para el desarrollo de procedimientos selectivos, existe acuerdo general en que el estudiante debe ser suficientemente capaz como para completar los cursos».

Por otra parte, Rubio (42-133) indica que: «Lo que realmente interesa desde el punto de vista social y económico es el mayor número de graduados y no de estudiantes», pues lo uno no implica lo otro, ya que se dan altas tasas de repetidores y abandonos, y añade más adelante (42-140): «Mientras los hijos de familias pudientes pueden resistir innumerables exámenes desfavorables año tras año, los económicamente débiles tienen que abandonar sus estudios, por lo que las medidas tendentes a impedir que los peores estudiantes continúen su carrera tienen un sólido fundamento social». En páginas anteriores hemos apuntado más opiniones autorizadas que hablan en el mismo sentido.

Según el informe Robins, la tasa media de abandonos en Francia oscilaba entre 55 y 75 por 100, en Alemania alrededor del 50 por 100, en el Reino Unido la tasa es del 14 por 100 y en la Unión Soviética del 20 por 100. Este informe está hecho antes de la aplicación de medidas de selectividad en Francia y Alemania y muestra claramente cómo la «mortalidad» estudiantil es muchísimo más alta en los países de acceso abierto que en aquellas cuyas Universidades emplean estrictas medidas selectivas, tal era el caso de Inglaterra y la Unión Soviética en aquellas fechas (42-126 y 127).

Pregunta número 6. ¿Cree que el universitario es socialmente un privilegiado?

	A	B	C	D
1. Sí, ha tenido más medios y ayudas	25,49	29,62	39,55	22,38
2. Sí, no tiene tantas exigencias sociales	3,92	2,71	4,44	1,49
3. Sí, tiene mejores salidas económicas	14,70	13,82	11,55	17,16
4. No, sólo tiene lo que merece	16,66	11,85	9,33	14,17
5. No, también tiene mayor responsabilidad	29,41	32,83	21,23	25,37
6. No, se sitúa en la vida más tarde	8,82	6,91	8,88	18,65
Abstenciones	0,98	2,22	4,88	0,74

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	−	++	−	+	−	+
2	−	−	−	−	−	−
3	−	−	−	−	−	−
4	−	−	−	−	−	−
5	−	−	−	++	−	−
6	−	−	+	−	++	+

Llaman la atención los puntos siguientes:

a) La repulsa unánime de la opción 2.

b) La adscripción minoritaria a la opción 6 de los estudiantes en comparación con los médicos, quizá porque los primeros todavía no se han enfrentado al problema del empleo.

c) El relativo gran porcentaje de alumnos de sexto que apoyan la opción 1.

d) Las pocas diferencias significativas que existen entre los demás datos, lo cual supone una gran dispersión de opiniones.

La actitud general ante esta cuestión se observa en el cuadro siguiente:

	A	B	C	D
Sí	44,11	46,15	55,54	41,53
No	54,89	51,59	39,54	58,19

Se aprecia un equilibrio entre respuestas afirmativas y negativas para los grupos A, B y D; en cambio, para el grupo C, la opción afirmativa es mayoritaria.

Es evidente, después de los anteriores datos y reflexiones, que el problema del acceso a la Enseñanza Superior implica una serie de factores cuya solución no se encuentra en un libre acceso, sino más bien, al contrario, éste puede enmascarar la justa corrección de los mismos. Entre ellos, y a modo de resumen, podemos comentar:

1. La necesidad de una Enseñanza primaria y secundaria que cumpla con el principio de la igualdad de oportunidades y no sea causa de discriminación socioeconómica. Anaya Santos afirma en una reciente monografía (* 36 y 37): «Nuestra Enseñanza es selectiva desde sus primeros grados; la escuela primaria y más elemental ya encauza a los alumnos para ser captados en las dos redes sociales que bien pudieran denominarse como red de estudios largos y red de estudios cortos», y más adelante: «...este rendimiento escolar no es ajeno, sino todo lo contrario, a la procedencia socioeconómica y cultural de la familia».

2. Deberá promocionarse la formación profesional, no como derivación del acceso a la Enseñanza Superior de las clases más modestas, sino como alter-

(*) ANAYA SANTOS, G.: «Una ruptura con la Enseñanza». Fernando Torres Editor. Valencia, 1977.

nativa rentable para aquellos estudiantes que no se sientan atraídos hacia la Universidad, independientemente de su «status social».

3. En una sociedad industrializada, cuyo nivel de vida depende del desarrollo tecnológico, es necesaria la participación activa de las empresas, invirtiendo en investigación, lo cual diversificaría los estudios y permitiría ampliar considerablemente el empleo de graduados. Con ello, se descongestionaría carreras hoy atractivas por factores socioeconómicos de empleo y prestigio social.

4. Supuesta una igualdad de oportunidades real a nivel escolar y una diversificación profesional amplia, los Centros docentes adoptaron sus posibilidades de enseñar a la demanda, mediante pruebas meritocráticas, para garantizar un nivel de enseñanza de acuerdo con una capacitación profesional eficaz. En los planes de dichas Facultades deberá programarse el «reciclaje» y puesta al día de los profesionales.

5. Si la demanda de enseñanza en un determinado sector parece excesiva se podría plantear la creación de nuevos Centros, pero en el contexto de una planificación que pusiese de manifiesto:

a) Las necesidades del país y, consecuentemente, las perspectivas de empleo.

b) El gasto público que ello supone y que la sociedad debe aceptar.

6. Finalmente, la Universidad debería asumir su papel de elevar el nivel cultural de la sociedad desarrollando cursos y, ocasionalmente, títulos para aquellos ciudadanos que desean acudir a ella, no sólo para adquirir una capacitación profesional especializada sino, sencillamente, para satisfacer sus ansias culturales y de conocimiento. Esta escisión profesión-cultura ya se lleva a cabo en Suecia (34, 109).

B) Cuestiones universitarias

El origen de la institución universitaria arranca del desarrollo de las ciudades europeas medievales. Se procuraba en ella proporcionar al individuo una formación integral, a la vez humanística y científica.

Ya en 1930, Ortega y Gasset se preguntaba por la «misión de la Universidad» (43-311 a 353) llegando a la conclusión de que la Universidad no sólo debe formar especialistas sino, sobre todo, hombres cultos. Este problema ha evolucionado de modo distinto según los parámetros sociales de los diferentes países pudiéndose distinguir en la actualidad diferentes modelos de Universidad (28- 26 a 47) (44). En el modelo alemán, el fin primordial es el cultivo de la ciencia pura a través de la investigación científica; la preocupación básica del primitivo modelo inglés, era la educación de los estudiantes como ciudadanos; finalmente, la Universidad norteamericana se caracteriza por su pragmatismo y apertura al medio, tratando de adaptarse al desarrollo científico y a las necesidades sociales. Nuestra Universidad se atiene al modelo napoleónico con un estricto control gubernamental hasta la fecha (el Ministro de Educación, don Iñigo Cavero, se identificaba, recientemente, con la necesidad de dotar a las Universidades de la autonomía prevista en el artículo 64 de la L.G.E.), sus profesores son funcionarios civiles del Estado y su preocupación básica ha sido formar una élite de profesionales y mantener el orden público. Sin embargo, la complejidad del trabajo derivada del desarrollo tecnológico e industrial ha hecho crecer en todos los países desarrollados la demanda de personas alta-

mente cualificadas, lo cual ha obligado a la Universidad, en todos los países, a poner énfasis en la formación profesional y en el adiestramiento tecnológico.

El capítulo 8 del libro de Romero y González-Anleo (*) está dedicado al estudio de las relaciones entre educación y cambios sociales; en él constatamos que los autores del Informe F.O.E.S.S.A. han incluido a España en el modelo educativo latino-americano, fundamentalmente elitista, lo cual fue reconocido por el mismo Libro Blanco, siendo la Ley General de Educación un intento de adaptación a las nuevas necesidades sociales.

La adaptación de la educación superior a las necesidades de la producción industrial ha condicionado un cierto enfrentamiento entre los que sostienen una formación dirigida esencialmente a preparar al individuo para un trabajo especializado, pasando a un segundo término las preocupaciones culturales (45-7 a 8) (46-9), y los que defienden unos objetivos mucho más amplios para la Enseñanza Superior (47-6). El análisis de tendencias no sería completo sin hacer notar que, dado el ritmo rápido de evolución tecnológica que sufrimos en nuestros días, algunos educadores insisten en la necesidad de una formación general e interdisciplinaria que permita a los graduados adaptarse a su trabajo sometido a un cambio constante (48), o dicho de otra manera, se supone que en la sociedad del futuro se necesitarán graduados cultos, ampliamente diversificados, con una sólida formación básica y una amplia capacidad de adaptación (23-173 a 175).

No sólo los fines de la enseñanza universitaria son objeto de polémica, sino también las relaciones de esta institución con la sociedad, reprochándoles cada vez más el haber tergiversado, incluso olvidado, su cometido social. En opinión de Coombs (1-13) las razones de su apartamiento se encuentran en buena medida en los propios orígenes de la Universidad, lo cual es particularmente pertinente para las Universidades europeas, al contrario de las americanas que han adquirido un sentido de servicio público adaptándose mejor a las necesidades sociales. Se ha invocado a la autonomía como responsable, en parte, del alejamiento de la Universidad de los problemas sociales (49-15), sin embargo, tampoco ha asumido este papel en Universidades centralizadas.

Dentro de las cuestiones universitarias que abordamos en nuestra encuesta, la autonomía universitaria es objeto de apasionadas discusiones, ya que el estamento universitario no ve con agrado el someterse a controles que frenen su actividad docente e investigadora, aunque de hecho su funcionamiento está cada vez más fiscalizado por el Estado en muchos países del mundo (18) (50-6).

La autonomía ha permitido el cultivo de la ciencia y el desarrollo de la investigación libres de toda presión exterior. Sin embargo, la financiación de la Enseñanza exige cada vez un presupuesto más elevado, lo que hace que los gobiernos se hallen cada vez menos dispuestos a renunciar al control de estas inversiones, el cual es a veces exigido por la misma sociedad; valga, como ejemplo, la opinión de Perkins: «La autonomía y la tradicional independencia de las instituciones universitarias estadounidenses se van abandonando en beneficio de intereses nacionales o del Estado» (51-1). A pesar de ello, la autonomía universitaria es mayor en Estados Unidos que en Europa, dado que las subvenciones del Gobierno Federal son administradas por la propia Universidad (11-227).

Existe, no obstante, una actitud tanto de los estudiantes como del profesorado

---

(*) ROMERO PEÑAS, J. L. y GONZALEZ-ANLEO, J.: «Sociología para Educadores». Cincel. Madrid, 1974, pp. 122 a 141.

en contra de la centralización y, precisamente, una de las consecuencias de los sucesos de mayo del 68 fue la puesta en marcha de ensayos descentralizadores en París y la autorización para diversas actividades tradicionalmente controladas por el Estado (11-230). Cada vez abundan más las quejas en el sentido de una restricción de la autonomía, expresadas tanto por los expertos en Educación (52-3) (53-1) como por parte de los políticos (21). En lo que respecta a nuestro país se observa, en opinión de Moncada (11-233) una centralización radical desde 1972, año en que el Ministerio frenó el camino de relativa autonomía institucional previsto en la L.G.E. para regresar a una gestión directa de los Centros desde Madrid. Esto, insiste el mencionado autor, junto con la ley de selectividad ha ocasionado la aceleración del deterioro de la convivencia académica.

Cabe considerar la autonomía bajo tres aspectos:

a) En el régimen económico y administrativo.
b) En lo que respecta a la libre elección de las autoridades académicas, contratación de profesorado y selección de estudiantes y, finalmente,
c) Libertad en la elaboración de planes científicos y docentes.

a) En cuanto a la autonomía financiera, la realidad es que, hoy por hoy, el presupuesto universitario es cubierto casi totalmente por el Estado; sin embargo, los defensores de la autonomía han propuesto soluciones para liberar a la Universidad de esta dependencia. Orlandis (54-Cap. VII y pág. 48) opina que la constitución de un patrimonio universitario es uno de los primeros objetivos a conseguir. Este patrimonio sería dotado inicialmente por el Estado y acrecentado posteriormente por entidades públicas y privadas, debidamente motivadas ante una mayor utilidad pública de la Universidad; pero el propio autor indica que este plan no se puede llevar a cabo en breve plazo y que las Universidades no podrán prescindir del todo de una ayuda estatal periódica. Un buen ejemplo de este modelo sería la «University Grants Commite» que canaliza la contribución del Estado a las Universidades británicas sin exigirlas rendición de cuentas de ningún género.

No parece posible incrementar los recursos universitarios a través de un aumento de los derechos de matrícula, salvo, como Najman (4-184) propone, que se establezca la creación de un sistema de préstamos a largo plazo para los estudiantes que posteriormente revierta sus beneficios en la institución universitaria, lo cual ya se ha introducido en alhunos países. Añade el mismo autor que una fuente adicional de ingresos podría ser, por un lado, el trabajo de la Universidad en provecho de comunidades locales y nacionales y, por otro, las aportaciones de las empresas. Estas últimas deberían participar con una tasa, fija o proporcional, al mantenimiento de la Universidad, colaborando en los gastos de formación de cuadros a ellas destinados.

b) En cuanto a la autonomía en el nombramiento del profesorado es evidente que la corporación universitaria reúne la máxima capacidad para juzgar la aptitud de los candidatos que a ella acuden, teniendo en cuenta su orientación particular en investigación y docencia. Ello evitaría, además, el problema de las llamadas «Universidades de paso» que condena a algunas regiones a una carencia endémica de profesorado (54-48).

Se ha señalado, como aspecto negativo de la autonomía en la selección de cuadros docentes, la posibilidad de que intervinieran intereses locales, ajenos a la enseñanza e investigación en la selección del profesorado; pero es

evidente que éstos u otros tipos de intereses también se dirimen a nivel central. Por otro lado, el sistema de traslado hace muy difícil la estructuración estable de equipos docentes e investigadores.

Respecto al nombramiento de las autoridades académicas resulta tan evidente el derecho a su libre elección por parte de todos los escalones del estamento universitario, sin necesidad de refrendo por autoridad superior alguna, que huelga un comentario más amplio.

En cuanto a la autonomía en la selección de los estudiantes ha sido enérgicamente defendida por el estamento universitario, que no desea verse presionado por soluciones políticas. Valga, como ejemplo, la opinión del fallecido premio Nobel Monod (55) cuando afirmaba: «Una Universidad no es libre cuando se ve obligada a aceptar la inscripción de estudiantes en número superior a los que sabe puede formar»; por otra parte, califica de insensato el sistema actual de reclutamiento en algunas Universidades, que no teniendo en cuenta su capacidad docente, se ven sometidas a sobrecargas incompatibles con la calidad de la enseñanza que la Universidad debe garantizar. Hay que tener en cuenta que haciendo la selección al final del primer año, como ocurre con el sistema francés, las Universidades del país vecino se ven afectadas por los mismos problemas de masificación que las españolas.

c) La autonomía en los planes científicos y pedagógicos comprende dos aspectos diferentes y en cierto modo contrapuestos. Por un lado, y de acuerdo con el principio de libertad académica, las Universidades deben disponer de libertad en la selección y preparación de métodos docentes y programas de investigación, pero, por otro, las Facultades conceden títulos refrendados por el Estado, aunque es la propia Universidad la que capacita para su obtención.

En el primero de estos aspectos la autonomía es mayor en los países desarrollados que en los menos favorecidos, ya que éstos exigen de sus Universidades un alto grado de sometimiento a los fines sociales (56); algo semejante sucede con los países socializados (57). Sin embargo, una mayor presión del Estado sobre la libertad de enseñar se pretende justificar por el segundo de los aspectos señalados, ya que de alguna forma el Estado debe ejercer un control sobre los títulos que el mismo ha de conferir. Se ha sugerido por ello, que en régimen autónomo, cada Universidad debe otorgar con su nombre sus propios títulos, asumiendo la responsabilidad ante la sociedad y poniendo en juego su propio prestigio.

Las posturas autonomistas no parecen estar exentas de inconvenientes, tales como la dependencia de fuerzas locales que antes señalábamos. Por otra parte, se le reprocha a la Universidad autónoma un cierto carácter de estructura privilegiada, lo cual es mal aceptado por una conciencia política igualitaria. Así, puede leerse: «Estado dentro del Estado, la Universidad lo es por sus prerrogativas y privilegios» (49-15) y, también: «En el terreno de las complejas relaciones que existen con las sociedades a las que sirven, las Universidades han de adaptarse a las exigencias de la sociedad, lo que supone ocuparse no de lucubraciones hipotéticas, sino de la solución de los problemas reales que la sociedad tiene planteados» (53).

Otra de las cuestiones actuales tratadas en nuestra encuesta es la relativa a la gestión universitaria, en íntima conexión con la autonomía, y como ella objeto de amplio debate.

El asunto ofrece dos vertientes distintas: Problemas administrativos, por un lado, y la participación de los diferentes escalones del estamento universitario en los órganos de gobierno, por otro.

La controversia respecto a la participación de los estudiantes en los órganos rectores de la Universidad ha conducido a diferentes posturas según el grado de tolerancia y así, mientras ciertos sectores apoyan una intervención en todas las actividades, otros la circunscriben a gestiones específicas, como son: comedores y residencias universitarios, actividades culturales, etc. Los puntos más en litigio se refieren a la colaboración estudiantil en el establecimiento de los objetivos de la educación, estrategias pedagógicas, métodos de selección, contratación de profesores y control de los exámenes.

La participación estudiantil es un problema que aún aflora tímidamente en España si comparamos nuestra situación con la de otros países europeos; sin embargo, los cambios políticos en nuestro país traerán consigo en breve plazo la eclosión de reivindicaciones en este sentido. Lo dicho para los estudiantes es aplicable también a los profesores no numerarios.

Una de las Universidades que más han respetado el principio de la libertad académica ha sido la alemana, debido a la concepción humboldtiana de su estructura (58) (59-239 a 270). No es, por tanto, extraño que en esta nación estas discusiones hayan alcanzado un tinte particularmente polémico como recoge magníficamente Carro (41) en su monografía.

En Alemania, los intentos democratizadores de la gestión universitaria han sido vividos por el profesorado como un peligro para el derecho a la libertad en la investigación y en la docencia. Así, Weber (60-15) entiende que las exigencias de participación de estudiantes y asistentes (homologables a nuestros P.N.N.) han violado ya estas libertades de forma sensible.

Rupp y Geck (61-15) han desarrollado una teoría jurídica orientada a proteger a la Universidad tanto del «peligro» estatal como del derivado de las aspiraciones de los profesores no numerarios y estudiantes. Sostienen estos autores que la libertad científica es una libertad individual de cada profesor que debe estar garantizada mediante una estructuración de la gestión universitaria que imposibilite injerencias extrañas. Esta estructura estaría orientada, según Weber, a impedir la ampliación del círculo de los legitimizados que forman parte de los órganos rectores académicos. En contra de esta opinión se ha expresado Roellecke (62-726) que defiende que la llamada libertad científica individual es solamente una variante de la libertad general de opinión y, puesto que la ley reconoce esta última, se hace innecesaria una institucionalización de la libertad científica. Por otro lado, ésta no implicaría la obligación por parte del Estado de proporcionar prestaciones materiales, las cuales sí necesitan una expresa regulación legal.

Knemeyer (63-780), en contra de Roellecke, opina que la libertad científica es un derecho especial, dintinto de la libertad general de opinión y, por ello, requiere protección constitucional. En el mismo sentido se expresa Rupp (64-175), ya que entonces la libertad científica se entendería como una categoría política y, por tanto, estaría sometida a las reglas de la lucha política; este autor no es partidario de la colaboración estudiantil en el gobierno universitario aduciendo que los estudiantes no están sometidos a la responsabilidad social del profesor. Junto con Geck sostiene, además, que la responsabilidad del docente frente a la enseñanza y la investigación tiene interés público, mientras que la libertad estudiantil sirve al interés individual del propio estudiante, y aunque reconoce como muy deseable la cogestión estudiantil en ciertas materias (elección de rector, modificación de estatutos, reglamentación de exámenes, etc.) la rechaza en aquellas en que puede afectarse la libertad investigadora y docente del profesor. En un sentido parecido se expresa Klein (65-40).

Frente a estas limitaciones de la participación, las asociaciones de asistentes y estudiantes han invocado el «principio democrático» y el de la «libertad de aprender». En virtud del primero exigen que como toda organización estatal y social la Universidad sea regida por dicho principio, lo que supone la participación de todos los componentes de la Universidad; sin embargo, los profesores replican que en la Universidad debe tenerse en cuenta la diferente cualificación de sus miembros y que no puede someterse a la ciencia a los mismos criterios que rigen la vida política (65). Habermas (66-223 y 232 a 273), en cambio, no ve contradicción si se excluye la participación de estudiantes y asistentes de aquellas decisiones que requieran cualificación especial como, por ejemplo, los problemas de investigación.

En lo que se refiere al segundo motivo que sirve de base a estas reivindicaciones no parece que lleve implícito un derecho a participar en la gestión universitaria (61).

En 1973 el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la controversia entre cogestión y libertad científica. Resumiendo la extensa exposición de Carro (41-97 a 113) cabe afirmar que el Tribunal reconoce la libertad científica como un derecho especial, señalando la obligación del Estado de suministrar los medios para su realización. Sin embargo, indica también que no es posible deducir de dicha libertad la exigencia de estructurar la Universidad de una manera determinada. La organización universitaria ha de hacerse con la participación de todos, como instrumento para la solución de conflictos y para la obtención de decisiones de ámbito administrativo. Lo que niega el Tribunal es la cogestión paritaria como fórmula organizativa general, dando a los profesores una posición preeminente. El Tribunal entiende por profesor no sólo a los Catedráticos, sino a todos aquellos que tengan a su cargo la investigación y docencia de una disciplina científica y hayan demostrado su capacidad por medio de un procedimiento de cualificación. Se indica expresamente que del derecho a la libertad científica no se deriva el que todos los profesores sean, en cuanto tales, miembros natos de los órganos de gobierno universitario. La sentencia reconoció explícitamente el principio representativo como único criterio legítimo para la organización universitaria. El profesor, en la medida en que se encuentra integrado en la Universidad, está también condicionado por la actuación y los derechos de los otros miembros de la misma. El Tribunal concluyó afirmando que los representantes de los profesores no tienen por qué disponer de una clara mayoría en los órganos universitarios cuando no se trata de forma inmediata de investigación, docencia o nombramiento del profesorado, pero deben poseer influencia indicativa (massgebender Einfluss) en cuestiones docentes y decisiva (auschlaggebender Einfluss), en cuestiones de investigación y nombramiento de profesores.

El problema financiero ya ha sido tratado en la sección correspondiente a la selectividad; añadiremos, sin embargo, algunos detalles pertinentes. En Europa, y durante la década de los 60, los gastos estudiante/año aumentaron anualmente en un 9 por 100, en tanto que el índice del producto nacional bruto aumentaba solamente el 4,3 por 100 (67, 4 y 5). Prácticamente en todos los países europeos los gastos de la enseñanza superior han aumentado más de prisa que el conjunto de gastos de enseñanza. En nuestra nación importa el 150 por 100 de las tasas globales (68-46). Por otra parte, prácticamente en todos los países, tanto los de economía liberal como los de economía socializada, la principal fuente de financiación proviene del presupuesto gubernamental (69), (57), (70), y no es probable que en años venideros aumenten los

recursos destinados a enseñanza superior de manera importante. Parece también inevitable la adopción de medidas de racionalización de los gastos en las Universidades para soportar mejor su costosa financiación (70).

Ya hemos comentado anteriormente que, en España, el gasto público en educación referido al P.N.B. es bajo comparado con otras naciones. En lo que respecta a investigaciones el asunto es más grave; en efecto, nosotros invertimos en investigación el 0,2 por 100 del P.N.B. lo que nos sitúa en los últimos lugares de la O.C.D.E., al lado de Grecia y Portugal (7-169). Sendos capítulos dedican Ferrer Pi (28-74 a 93) y Paris (7-164 a 171) al problema de la investigación, coincidiendo ambos autores en que es anacrónico y, en cierta medida, ineficaz el docente que no dedica parte de su tiempo a la investigación, pues la experiencia investigadora es esencial para poder transmitir con realismo al alumnado el espíritu objetivo y crítico, que está en la base de la comprensión de la ciencia y en la transmisión de actitudes auténticamente creativas. Pero no es sólo eso, ya que, como afirma De Miguel (27-169) España no sólo gasta poco en investigación, sino que la fracción de estas inversiones que corresponde a la Univetsidad es ínfima.

Después de estas líneas de reflexión veamos la opinión de los grupos encuestados respecto a esta problemática.

Pregunta número 7. ¿Qué es para usted la Universidad?

	A	B	C	D
1. Un lugar en donde se forma íntegramente al individuo	53,92	54,96	50,22	67,91
2. Un lugar de adquisición de conocimientos técnicos	42,15	41,23	44,00	25,37
3. El mejor medio para llegar a puestos de influencia	3,92	2,22	2,66	5,22
Abstenciones	0,00	1,97	3,11	1,49

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	–	–	+	–	+	++
2	–	–	++	–	++	++
3	–	–	–	–	–	–

La mayoría de los encuestados se inclinan por una Universidad ocupada de la educación integral de los individuos.

Es evidente, sin embargo, que la alternativa tecnológica goza de mayor predicamento entre los estudiantes que entre los médicos.

Lo que está claro es que sólo una minoría, no significativa, asocia a la Universidad con puestos de privilegio en la sociedad.

Pensamos que la opinión estudiantil adquirirá predominio en años venideros por la incesante tecnificación profesional y por el intenso pragmatismo de la Universidad americana que se ha convertido en modelo para las naciones que caen bajo su área de influencia. Sin embargo, y como hemos indicado en páginas anteriores, el progreso es tan rápido que nadie puede garantizar que el entrenamiento especializado de hoy en las Facultades de Medicina sea el adecuado para las necesidades de los médicos del año 2000. Esta problemática ha sido recogida monográficamente en lo que respecta a la Medicina, por Schipperges y col. (71). Parece evidente que, con miras al futuro, la Universidad habrá de tener en cuenta:

1) Proporcionar una sólida formación básica.
2) Educar a sus estudiantes en el método científico, lo cual no supone entrenamiento tecnológico.
3) Concienciar a los nuevos universitarios en el espíritu de la educación permanente.
4) Programar las puestas al día en el entrenamiento de los posgraduados.

Se ha indicado, repetidamente, que la sociedad reprocha a la Universidad su escasa participación en la solución de los problemas que aquejan a aquélla. Incluso esta idea ha servido de crítica a las tendencias autonomistas. En la pregunta 8 analizamos la opinión de nuestros encuestados respecto a este importante problema.

Pregunta número 8. ¿Cree que la Universidad es o responde a lo que la sociedad necesita?:

	A	B	C	D
1. Sí, porque le da hombres formados	25,49	20,24	8,44	21,64
2. Sí, porque le da técnicos	7,84	11,11	5,77	5,97
3. Sí, porque vive los problemas de la sociedad y apunta soluciones	13,72	13,58	7,11	5,22
4. No, porque es sólo un centro expedidor de títulos y prebendas	25,49	28,88	50,22	40,29
5. No, porque ni vive los problemas de la sociedad ni apunta soluciones	5,88	7,65	8,00	11,19
6. No, actualmente es una institución clasista	20,58	14,81	15,55	14,92
Abstenciones	0,98	3,70	4,80	0,74

Significatividad de las respuestas entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	–	++	–	++	–	++
2	–	–	–	+	+	–
3	–	–	+	–	+	–
4	–	++	+	++	+	–
5	–	–	–	–	–	–
6	–	–	–	–	–	–

El conjunto de respuestas afirmativas y negativas presenta la siguiente distribución:

	A	B	C	D
Sí	47,05	44,93	21,32	32,83
No	51,97	51,37	73,88	66,43

Se puede resumir el estado de opinión del modo siguiente:

La mayoría de los encuestados opinan que existe una disarmonía entre Universidad y necesidades sociales. Es particularmente grave que las mayores tasas se cuentan entre los que tienen más experiencia de los estudios universitarios, especialmente los alumnos del último curso.

Un quinto de las muestras todavía cree que la Universidad da hombres formados, porcentaje que baja significativamente en los alumnos de sexto.

Dentro de las respuestas negativas destacan los que consideran a la Universidad un mero centro expedidor de títulos, especialmente entre los alumnos de último curso (¡50 %!) y profesionales. Le sigue en importancia la acusación de clasismo a la Universidad.

Dado que un 40 por 100 de los estudiantes piensa que la Universidad es un centro de formación técnica (Pregunta núm. 7) es evidente que el bajo apoyo a la opción 2 hace pensar que su frustración es grande en este sentido.

En general, hay una correspondencia entre los estudiantes de Medicina encuestados por nosotros y los resultados de F.O.E.S.S.A., en una muestra inespecífica de estudiantes, que señalan que sólo un 11 por 100 de los estudiantes piensa que la Universidad forma buenos profesionales; en sus comentarios a esta encuesta, De Vicente indica que la mayoría de los estudiantes españoles afirman que la Universidad sirve solamente para obtener un título (72-42).

El problema que comentamos no es exclusivo de la Universidad española. Así, puede comprobarse que el 80 por 100 de los estudiantes franceses interrogados por la S.O.F.R.E.S. para el Ministerio de Educación piensa que el sistema universitario no cumple convenientemente con su tarea de formación (4-102).

El problema de cómo la enseñanza debe adaptarse a las consecuencias de la revolución científico-técnica ha sido estudiada exhaustivamente por el equipo de Richta (23-125 a 183). Algunos de los pronósticos de este amplio análisis son los siguientes:

a) La generalización de la enseñanza secundaria, como en otro tiempo sucedió con la alfabetización.

b) Un rápido crecimiento de la enseñanza superior científica, más de tipo general que especializada, capaz de facilitar la expansión del talento de descubrimiento e impedir que las posibilidades en este sentido tengan límites distintos a los de las aptitudes humanas. Parece que la educación permanente y la necesidad de alargar a toda la vida el período de aprendizaje son consecuencias inevitables de esta revolución científico-técnica. El esquema educativo actual consistente en un período de aprendizaje que prepara definitivamente para el ejercicio de una profesión a lo largo de toda la vida tendrá que ser revisado y las estructuras educativas tendrán que afrontar el problema de la educación permanente de adultos.

c) Todo ello implica necesariamente la incorporación de la moderna tecnología a los sistemas de enseñanza. Remitimos al lector a la monografía reseñada para un amplio análisis de los factores que determinarán las anteriores afirmaciones.

En un intento de estudiar cómo se sienten las posibles deficiencias de nuestra Universidad y de cómo se piensa deberían comenzar las reformas fueron formuladas las preguntas 9 y 10, cuyo análisis realizamos a continuación.

Pregunta número 9. A su juicio, ¿qué le falta a la Universidad?:

	A	B	C	D
1. Medios materiales	21,56	37,53	48,00	36,56
2. Profesorado competente	20,58	10,37	18,66	17,91
3. Alumnos con vocación y responsabilidad	18,62	11,11	6,66	21,64
4. Aunar investigación y docencia	37,25	39,01	25,33	21,64
Abstenciones	1,96	1,97	1,33	2,23

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	++	++	+	+	−	+
2	+	−	−	++	+	+
3	−	+	++	++	++	−

Como hechos más significativos cabe destacar:

a) La necesidad de medios materiales es señalada sobre todo por los estudiantes de Medicina y, en especial, por los que van a acabar la carrera.

b) La deficiencia más sentida por los estudiantes jóvenes, significativamente diferente a los grupos C y D, es la falta de coordinación entre docencia e investigación, la cual, como ha sido señalado anteriormente, está ausente, salvo raras excepciones, de nuestras Universidades.

c) La falta de profesorado competente que, repetidamente, ha sido señalada como un problema general grave en nuestra Universidad no es apreciada así por los estudiantes, especialmente los de sexto curso.

d) Un quinto de los médicos piensa que una deficiencia importante es la ausencia de vocaciones y estima en muy bajo el sentido de responsabilidad entre los estudiantes. Llama la atención este dato frente a la opinión estudiantil cuya tasa más baja de apoyo a la opción 3 es expresada por los estudiantes de sexto curso. En la sección tercera de este estudio analizamos con más detalle el problema de la vocación entre los estudiantes de Medicina.

Pregunta número 10. Señale lo que a su juicio debe tener atención preferente.

	A	B	C	D
1. Democratización de la gestión universitaria	17,64	17,03	21,77	9,70
2. La autonomía universitaria	12,74	21,72	20,88	22,38
3. Una mayor participación de la sociedad en la Universidad	9,80	7,16	8,00	14,17
4. Un mejor acceso a la Universidad de las clases menos favorecidas	49,01	38,50	30,22	20,89
5. Sintonizar la Universidad con los problemas actuales de la sociedad	8,82	12,34	16,00	32,83
Abstenciones	1,96	2,22	3,11	0,00

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	−	−	+	−	+	++
2	+	−	+	−	−	−
3	−	−	−	−	+	+
4	+	++	++	+	++	+
5	−	−	++	−	++	++

Casi a la mitad de los alumnos de C.O.U. les preocupa el problema de la igualdad de oportunidades. Esta inquietud va disminuyendo progresivamente hasta alcanzar el índice más bajo entre los profesionales, aunque todavía un quinto de los mismos apoya esta opción como la más urgente. El problema de mejorar el acceso a la Universidad de las clases menos favorecidas preocupa en todo el mundo, incluso en países socialistas (16-321 a 343). Frecuentemente, se ha puesto en relación este problema con la selectividad, pero las conclusiones dependen en gran parte del tipo de selectividad considerada. En opinión de Janne (73-25) una selectividad racional y meritocrática favorece el acceso de las clases menos favorecidas a la Universidad, como lo demuestra el caso de Inglaterra. En este país, de criterios de admisión muy estrictos, se da la mayor proporción de participación de la clase baja en sus cuadros estudiantiles universitarios.

La democratización de la gestión universitaria encuentra mayor eco en la clase estudiantil que entre los profesionales. No sucede lo mismo con un problema en relación con el anterior, la autonomía universitaria, que también es apoyado por los profesionales, hallando la tasa mínima entre los alumnos de C.O.U.

La participación de la sociedad en la Universidad no es vista como una cuestión urgente, pues ni siquiera la opinión de los profesionales difiere mucho de la de los estudiantes.

No sucede lo mismo con el establecimiento de una sintonía entre Universidad y problemas sociales que es la opción apoyada por el mayor número de profesionales, en clara diferencia con la población estudiantil a todos los niveles.

En los últimos tiempos se ha acusado a la Universidad su politización con el reproche adicional de estar abandonado su cometido básico de capacitación profesional.

Veamos la opinión de nuestros encuestados con respecto a este problema.

Pregunta número 11. ¿Cree que la Universidad debe estar politizada?:

	A	B	C	D
1. No, es un lugar de formación científica..	17,64	22,96	21,33	56,71
2. No, eso altera su marcha en alguna forma.	23,52	11,60	6,66	10,44
3. Sí, debe interesarse por todo lo humano.	43,13	49,62	55,55	23,88
4. Sí, así estará viva y en su tiempo.....	15,68	14,07	13,77	8,95
Abstenciones.....	0,00	1,72	2,66	0,00

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	−	−	++	−	++	++
2	++	++	++	+	−	−
3	−	+	++	−	++	++
4	−	−	−	−	−	−

Para una valoración de conjunto resumimos en el cuadro siguiente las opiniones a favor y en contra de una politización de la Universidad:

	A	B	C	D
Sí	58,81	63,69	69,32	32,83
No	41,19	34,59	28,02	67,17

Es clara la mayoría estudiantil a favor de una politización de la Universidad frente a los médicos. Lo contrario también es válido en relación con la no politización.

La opinión mayoritaria a favor de una politización acoge como argumento el hecho de que la política es una actividad propia del hombre, que el universitario debe asumir con responsabilidad.

Por el contrario, los médicos esgrimen el argumento de que la Universidad, como centro de formación científica, debe ser ajena a la política.

Es evidente que la opinión estudiantil es justamente contraria a la de los profesionales. En la base de esta discrepancia es posible que exista una especie de antítesis generacional. Basta considerar los sucesos del mayo francés de 1968 y la ideología de lo que se ha dado en llamar movimiento estudiantil (74) para comprender las posibles razones de esta diferencia de opinión.

C) La motivación en los estudios de medicina

La importancia de la motivación en pedagogía nunca ha sido puesta en duda por ninguna teoría del aprendizaje. Se la puede definir como el proceso que impulsa al individuo a superar los obstáculos que se le presentan para conseguir un objetivo; en el caso de la enseñanza, es evidente que el objetivo es el aprendizaje (75-17).

Se discute si el docente puede crear motivación cuando ésta no existe en los alumnos, pero lo que parece estar claro es que el máximo aprovechamiento de la motivación básica aportada por el alumno para el aprendizaje va a depender grandemente de sus estrategias de instrucción (76). Señala Sauerbrey (77-7 a 14) que, como la evidencia experimental sugiere, el hombre está básicamente motivado para la captación y elaboración de información, porque ello le resulta agradable; no obstante, el interés por esa información, su almacenamiento y utilización posterior está grandemente influido por el modo en que dicha información es transmitida.

Se admiten dos tipos de motivación: la intrínseca o primaria, es aquella resultante del interés que la información «per se» proporciona al sujeto, despertando su curiosidad y posibilidades investigadoras (78), y, la secundaria o extrínseca, en la que el mensaje informativo no tiene una acción directa sobre el individuo. En el primer caso, el sujeto realiza su actividad al margen de las consecuencias de la misma, mientras que en el segundo espera bien obtener una recompensa o bien evitar un castigo (77).

En nuestra encuesta trataremos de averiguar los motivos que inducen a nuestros jóvenes y profesionales a realizar los estudios de Medicina. No obstante existen datos que sugieren que los motivos declarados no siempre coinciden con las intenciones verdaderas del individuo y a este respecto podríamos recordar la ponencia de Christie (40) comentada anteriormente.

Encuestas rigurosas con cuotas de error no superiores al 0,21 por 100 y con corrección telefónica o por correo en los casos dudosos, realizadas recientemente en Alemania (79-20 y 21) arrojaron los siguientes resultados vocacionales:

1. Posición social y prestigio del médico	539	(46 %)
2. Interés científico	275	(24 %)
3. Deseo de ayudar a los enfermos	245	(21 %)
4. Otras	104	(9 %)

Por otra parte, el equipo de Miller (39) aclara que el estudiante de Medicina americano trata de destacar aquellas respuestas que la sociedad espera de él. En efecto, en EE.UU. los ciudadanos y profesionales médicos valoran altamente la vocación de servicio y, por tanto, los solicitantes de plazas en las Escuelas de Medicina temen verse rechazados si sus razones motivacionales son distintas a las aceptadas socialmente. Por el contrario, en el caso alemán, el derecho a los estudios está garantizado constitucionalmente y el acceso sólo depende de las aptitudes intelectuales de los solicitantes, importando poco sus particulares opiniones sobre los motivos de su elección; con ello, los estudiantes se encuentran más libres y son, posiblemente, más sinceros en sus contestaciones.

En cuanto a la evolución de la motivación a lo largo de los estudios de Medicina. Miller y su equipo (39) señalan que la desilusión y el desaliento se des-

arrollan al máximo durante el primer curso, a lo largo del cual el alumno se enfrenta a un mundo nuevo y empieza a sentar las bases de su formación; en estos momentos el estudiante ve poca relación entre lo que estudia y los motivos que le movieron a elegir esta profesión. En frase de estos autores: «Si uno escucha las conversaciones de los primeros años es difícil evitar la impresión de que los estudiantes consideran irrelevante el primer año y el segundo sólo algo menos», aunque dicha conclusión suele cambiar en cursos posteriores.

Lewis (80-9 a 13) ha encontrado un cambio de actitud en la evolución de las vocaciones médicas; éstas al principio están más orientadas hacia la enfermedad como fenómeno científico natural pero cambian luego en el sentido de un creciente interés hacia el paciente como persona. En contraposición con ello, Eron (81-559 a 566) ha constatado una caída significativa del sentido humanístico a lo largo de la carrera y el incremento de una postura cínica al respecto.

El resultado de las evaluaciones es una de las fuentes más importantes de motivación extrínseca. Expertos en educación, tales como el equipo de Miller (39-211 a 303) y Bugelski (82-375 a 378) indican que los objetivos primordiales de los exámenes son los siguientes:

a) Estimular a los estudiantes a posteriores aprendizajes, lo cual tiene un claro sentido motivacional si a ello se añaden unas calificaciones objetivas.

b) Aportar al docente información sobre logros y deficiencias de sus alumnos, lo cual permite una retroacción que conduce a una modificación de las estrategias de la enseñanza para que los resultados y los objetivos de la misma se aproximen al máximo. La realización de este punto presupone que el profesor tenga perfectamente claros los objetivos de la docencia que imparte, cosa que no sucede en muchas ocasiones.

c) Tratar de determinar el grado de capacitación del estudiante para asegurar a la sociedad que posee los conocimientos requeridos para el ejercicio profesional.

Para conseguir estos fines añade Bugelski algunos consejos: el alumno debe ser informado de los objetivos específicos de cada curso de los que va a ser examinado mediante un programa detallado; se les informará también exactamente de lo que se espera de ellos, del tipo de examen a que van a ser sometidos, de la naturaleza de las preguntas que lo componen y de lo que se consideran respuestas adecuadas. Según el citado autor, los exámenes deben programarse para fechas determinadas, evitando las pruebas «sorpresa», poco útiles y difíciles de justificar bajo el punto de vista motivacional; finalmente, los exámenes no deben contener factores sobreañadidos de tipo traumático o atemorizante, sino plantearse siempre como oportunidades de desplegar competencias.

Tanto Bugelski como Miller insisten en que las evaluaciones deben basarse en el material desarrollado durante el curso, evitando ampliaciones dejadas a las iniciativas de los alumnos, ya que todavía no están capacitados para ello. Los autores citados están de acuerdo en que los exámenes no deben convertirse en pruebas de inteligencia con dificultades adicionales tales como instrucciones complicadas o engorrosas, valoración de la habilidad verbal o destreza en eludir las «trampas» colocadas por los maestros. Estos inconvenientes deben evitarse salvo que los objetivos del examen sean precisamente la evaluación de estas habilidades. Es más, si un profesor está interesado en puntuaciones de inteligencia más que de conocimientos en una determinada materia, existen para ello mejores pruebas que las que él puede idear individualmente y personas

más cualificadas que él para juzgar los resultados. No se trata, sin embargo, de facilitar el camino hacia nuevos cursos, sino de que las evaluaciones sean justas y reflejen, precisamente, lo que se quiere medir. Es muy importante que, cumplidos estos requisitos, el alumno que no alcance el nivel adecuado no pase a un curso superior, ya que tendrá que enfrentarse a problemas más complejos que los que no supo solucionar anteriormente.

Pregunta número 12. ¿Qué es para usted un buen estudiante?:

	A	B	C	D
1. El que aprueba correctamente las materias	11,76	16,54	14,22	29,85
2. El que tiene interés o preocupaciones más allá de su materia	87,25	81,23	81,77	70,14
Abstenciones	0,98	2,22	4,00	0,00

Significatividad de las diferencias entre grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	–	–	++	–	++	++
2	–	–	++	–	–	+

Es evidente la mayoría en todos los grupos a favor de la opinión de que los intereses del buen estudiante deben rebasar lo exigible académicamente. Ello, probablemente, guarda relación con la idea de una formación humanística y completa.

Sin embargo, el cuadro de significatividad revela disparidades entre estudiantes y médicos, siendo la proporción de estos últimos que apoyan la normativa académica significativamente superior. En realidad, este problema está en relación con la alternativa Universitaria tecnificada o Universidad integral comentada anteriormente.

La postura de los encuestados frente a las evaluaciones fue la siguiente:

Pregunta número 13. ¿Cómo ve los exámenes?

	A	B	C	D
1. Como un método de eliminar gente	33,33	39,50	50,66	23,13
2. Como un análisis de eficiencia	44,11	38,51	31,55	60,44
3. Como un estímulo para superarse	22,54	20,00	10,22	15,67
Abstenciones	0,00	1,97	7,55	0,74

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	–	++	+	++	++	++
2	–	+	+	–	++	++
3	–	++	–	++	–	–

En general, existe una valoración positiva de los exámenes (opciones 2 y 3), que es apoyada mayoritariamente a excepción de los alumnos de sexto curso, cuya tasa de abstenciones es elevada.

Destaca, sin embargo, que la opción 3, representativa del factor motivante de los exámenes, es la que ha obtenido un índice más bajo de adscripciones.

Conviene insistir en los resultados de sexto curso, ya que son expresivos de alumnos que han realizado su «curriculum» académico en los últimos años. La mayoría de ellos vivencian los exámenes como un método eliminatorio, en significativo contraste con el resto de los grupos. Las respuestas de los estudiantes de Medicina se diferencian también, de las de los alumnos de C.O.U. y los médicos, en lo relativo a las evaluaciones como análisis de eficiencia.

Finalmente, tanto los estudiantes de 6.º curso como los médicos no ven, en su mayoría, la influencia motivadora de las evaluaciones.

Teniendo en cuenta que un buen número de profesionales realizaron sus estudios en otra época, y que los alumnos de C.O.U. no han comenzado todavía sus estudios universitarios. Las opiniones de los alumnos de Medicina reflejan, probablemente, la opinión más actual de los estudiantes frente a las evaluaciones, opinión, por cierto, nada tranquilizadora e indicativa de que los objetivos de Miller y Bugelski distan mucho de verse cumplidos.

La intranquilidad aumenta contemplando el problema de las vocaciones, equivalentes a la motivación intrínseca.

Pregunta número 14. ¿Qué cree que le movió a ser médico?:

	A	B	C	D
1. La idea de ayudar a los demás	52,94	46,91	42,22	35,82
2. Creer que así me realizo mejor	14,70	26,64	22,22	17,16
3. Las buenas oportunidades profesionales.	0,00	2,96	2,22	4,47
4. La facilidad que tenía para estos estudios.	0,00	3,95	8,88	17,16
5. No sabría decirlo	23,52	15,80	21,77	23,88
Abstenciones	8,82	1,72	2,66	1,49

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	–	–	++	–	+	–
2	++	–	–	–	+	–
3	++	+	++	–	–	–
4	++	++	++	–	++	+
5	–	–	–	–	+	–

Destaca fundamentalmente la idea de ayudar a los demás, si bien la tasa es significativamente menor entre los médicos.

Entre los estudiantes de Medicina figura en segundo lugar la autorrealización.

Las buenas oportunidades profesionales figuran en último lugar para todos los grupos. Ya hemos comentado factores que inducen en sesgo en este tipo de preguntas; llama, sin embargo, la atención la coincidencia en todos los grupos lo que puede estar a favor de su verosimilitud.

La profesión de los padres influye probablemente en los resultados de la opción núm. 4 (véanse los hechos sociológicos).

Finalmente, conviene señalar cómo un porcentaje no despreciable de estudiantes y médicos eligieron esta profesión sin estar particularmente motivados.

Los resultados de la encuesta contrastan claramente con la opinión, bastante generalizada, de que la afluencia masiva a las Facultades de Medicina está en íntima relación con las «salidas» de esta carrera.

Pregunta número 15. ¿Quién cree influyó más en usted para esa vocación?:

	A	B	C	D
1. Lecturas sobre esos temas	17,64	19,25	17,77	8,95
2. Divulgación de temas (TV, cine)	8,82	3,20	0,00	5,22
3. Consejos de familia y amigos	6,86	6,66	8,44	10,44
4. C.O.U.	1,96	4,19	1,33	2,23
5. Ejemplo y convivencia con médicos	18,62	21,48	24,88	43,28
6. No sabría decirlo	34,31	41,23	40,88	27,61
Abstenciones	11,76	3,95	6,66	2,23

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	–	–	+	–	++	+
2	–	++	–	++	–	++
3	–	–	–	–	–	–
4	–	–	–	+	–	–
5	–	–	++	–	++	++
6	–	–	–	–	++	++

Un 40 por 100 de estudiantes de Medicina no reconocen influencia alguna que les determinara en la elección de los estudios, porcentaje significativamente distinto al de médicos y alumnos de C.O.U.

La influencia más importante entre los profesionales es la convivencia y ejemplos con médicos en correlación con los hechos sociológicos de la muestra.

La lectura parece tener efecto motivante en la elección de carrera entre los alumnos con diferencias significativas respecto a los profesionales.

El resto de opciones han sido elegidas minoritariamente. Entre ellas destaca la influencia del medio familiar. Es de señalar la nula influencia del Curso de Orientación Universitaria, lo que sugiere que su papel orientador era, prácticamente, nulo.

Es de señalar, como en la pregunta anterior, el elevado número de abstenciones entre los alumnos de secundaria.

Pregunta número 16. La vocación con que llegó a la Universidad, ¿cómo ha evolucionado?:

	A	B	C	D
1. Ha madurado y continúo firme en ella . .	–	83,45	59,55	61,19
2. Ha cambiado hacia otras metas	–	7,90	15,11	22,38
3. Ha sido frustrada	–	6,41	20,44	14,17
Abstenciones	–	2,22	4,88	2,23

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	BC	BD	CD
1	++	++	–
2	++	++	–
3	++	+	–

Son significativas las diferencias entre los estudiantes de primer curso, por un lado, y los alumnos de sexto curso y médicos por otro.

Tanto los estudios en la Facultad como el ejercicio profesional posterior ejercen una influencia negativa sobre esa especie de motivación intrínseca que llamamos vocación.

Las personas afectadas de crisis vocacional o bien centran sus ideales en objetivos ajenos a su profesión o se sienten frustrados. Hay que notar que entre las dos alternativas se alcanza un tercio de las muestras C y D.

No obstante, son mayoría, en todos los grupos, los encuestados que se mantienen firmes en su vocación.

Es difícil que las Facultades de Medicina puedan influir sobre los estudiantes que llegan a sus aulas sin vocación y desorientados. Sin embargo, deberían tomarse medidas para reforzar a los alumnos que ingresan ilusionados en nuestras Facultades y que luego se desvían o se frustran.

D) La profesión médica

No cabe duda que el médico ideal es aquél que sabe aunar un alto nivel tecnológico de capacitación profesional con un gran respeto para la persona y vida humanas. El hecho es que, supuesta una igual eficacia técnica, no cabe

duda que el médico con formación humanística ofrece más confianza al enfermo que el que no la posee y esta confianza es un elemento indispensable del acto médico (83-1304).

Dado que los enfermos no poseen elementos objetivos para juzgar a su médico desde el punto de vista profesional, su valoración se basa, la mayoría de la veces, en su comportamiento humano. Ahora bien, ¿cuál es la opinión que los propios médicos tienen de sí mismos y de su profesión? ¿Qué sucede con los estudiantes de Medicina cuando se les da a elegir como valor predominante en el ejercicio profesional entre una excelente formación técnica y una educación en el sentido de ayuda al enfermo?

Estos problemas son importantes porque de las actitudes de los estudiantes de Medicina se derivará, al menos en parte, el modo de enfocar la profesión en el futuro, y según el modo como quieran ejercer su profesión, preferirán el ejercicio liberal o la Medicina socializada.

Parece evidente que la figura del médico liberal, que recibe unos honorarios y no un sueldo, elegido libremente por el paciente está en mejores condiciones de obtener la confianza del enfermo que el médico que ejerce su profesión desde una estructura socializada, más teniendo en cuenta las graves circunstancias en las que se desarrolla esta última actividad en España. No cabe duda, sin embargo, que en la actualidad los costos de la Medicina moderna no están al alcance de la mayoría de los ciudadanos y, por otro lado, el acto médico eficaz implica la colaboración de un equipo de especialistas en grandes centros hospitalarios dotados con los últimos adelantos técnicos (84). El problema de la socialización de la Medicina y su confrontación con la medicina liberal ha sido ampliamente tratado por Caro (85) en su monografía «La Medicina impugnada».

La libertad para elegir médico es un privilegio sólo accesible a las clases superiores o medias adineradas. Sin embargo, parece existir modelos menos rígidos que el empleado en nuestro país y que proporcionan más satisfacción a médicos y pacientes. Como señala Laín Entralgo (186-Cap. VI) no debemos olvidar que en la mayoría de los países europeos con Medicina socializada se ha pretendido respetar, aunque sea con restricciones, el principio de la libre elección del médico por el enfermo. Citemos sus propias palabras: «En Francia, por ejemplo, el asegurado puede elegir libremente a cualquiera de los inscritos en la lista de la Orden de médicos. En Gran Bretaña, únicamente a los que figuran en la lista del Consejo ejecutivo para la zona de residencia del paciente. En España, el paciente tiene que recurrir, sin posibilidad de opción, al médico de zona que le pertenece».

Esta valoración del médico de «confianza» es máxima en la autorizada opinión de Schaeffer (87-90) que afirma decididamente que el médico de cabecera no podrá ser sustituido por una organización, debido al conocimiento individual de sus pacientes. Por otra parte, el mismo autor aclara en su artículo «Sobre el concepto del diagnóstico» (88-65) que en su criterio no existe incompatibilidad alguna entre los dos tipos de ejercicio profesional, dado que su competencia se ejerce en terrenos distintos. En efecto, existen tres tipos de pacientes: Aquellos que corren riesgo de enfermar; los que padecen enfermedad sin riesgo de sus vidas y, por último, quienes tienen riesgo de muerte. La Medicina clínica socializada se ocupa con gran éxito de estos últimos, que representan sólo la décima parte de los enfermos. Sin embargo, las nueve décimas partes restantes pertenecen a los dos primeros grupos, en los cuales la eficacia de la Medicina social desciende notablemente, y es precisamente en este terreno, donde los enfermos plantean continuamente el problema del papel del médico,

reclamando un servicio médico al antiguo modo liberal pero retribuido a través de un sistema socializado.

Las opiniones parecen coincidir en la necesidad de dos tipos de profesionales: los especialistas trabajando en medio hospitalario y el clásico médico de cabecera o de familia, que parecía condenado a desaparecer, pero que se está revalorizando en estos últimos tiempos. En este sentido se expresa Martiny (89-596 a 668) cuando afirma: «El ejercicio individual, libre y responsable de la Medicina, representa un enriquecimiento de la práctica médica. Justo es entonces pensar, dentro del marco de la salud pública, que la rehabilitación del médico de cabecera preservará una Medicina de valor».

Aujaleu ha señalado recientemente (90) que el papel humano y técnico del médico general aumentará con el incremento de la especialización y considera a este profesional indispensable a la hora de pronunciarse sobre el estado en conjunto del organismo; indica, además, que la proximidad de un médico general es un factor importante para la tranquilidad de una comunidad pequeña y permite la prestación rápida de la asistencia ordinaria, así como la orientación del enfermo hacia el centro más indicado, sin olvidar su eficacia en la profilaxis de las enfermedades, no por limitada, despreciable.

Con respecto a nuestro país (34-140) la proporción de médicos generales ha descendido notablemente en cifras relativas (de 49 % en 1956 a 43 % en 1970).

En relación con lo anterior cobra especial relieve el papel del médico rural. Este grupo de profesionales, sin embargo, sufre unos problemas específicos que le distinguen del resto de sus colegas, y son causa de una corriente de emigración hacia centros urbanos, especialmente entre los médicos jóvenes, abandonando unos núcleos de población que por sus características sociales y profesionales son poco atractivos para los médicos.

Los datos aportados por De Miguel hablan en el mismo sentido (34-137): «La medicina privada se concentra en las regiones de mayor nivel económico y, dentro de ellas, en las ciudades y centros urbanos más importantes... En relación con las poblaciones respectivas los médicos se concentran, en término medio, 3,6 veces más en las capitales que en la provincia, en algunas provincias como León hasta 10 veces».

Ello se debería a una serie de inconvenientes que recientemente en Medicina rural (91-19 a 43) se sintetizan así:

a) Sociales: falta de vivienda confortable, aislamiento con respecto al medio universitario; dificultad para la educación de los hijos y carencia de comodidades.

b) Profesionales: falta de instalaciones adecuadas para una práctica médica eficaz; aislamiento con respecto a centros hospitalarios y culturales; necesidad de una jornada laboral continua, incluidos los días festivos y, sobre todo, falta de promoción a mejores horizontes profesionales.

c) Económicos: mala distribución de la relación médico/habitantes, agravado por dificultades geográficas, de modo que de los 5.000 partidos cerrados existentes en nuestro país, unos 2.500 no llegan a los 1.200 habitantes, es decir, a lo que se considera un partido médico rural de tipo medio; por lo demás, al ser poco rentables, conducen a que un sólo profesional tenga que atender a varios de ellos.

Estudiemos a continuación las actitudes de nuestros encuentros frente a estos problemas.

Pregunta número 17. ¿Qué define mejor para usted a un buen médico?:

	A	B	C	D
1. Tener una buena formación técnica	18,62	22,71	20,00	19,40
2. Sobre todo un sentido humano y ayudar en lo que se pueda	75,49	70,37	75,11	79,10
Abstenciones	5,88	6,91	4,88	1,49

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	–	–	–	–	–	–
2	–	–	–	–	–	–

Llama la atención la ausencia de diferencias significativas entre los grupos dado que rigurosos trabajos sociológicos llevados a cabo por los americanos acerca de la evolución de las actitudes de los estudiantes de Medicina (92-240 a 245) muestran un incremento del cinismo a lo largo de los estudios frente al problema del humanitarismo en Medicina. Un dato de importancia que se deduce de la lectura de la citada referencia es que el sistema docente parece favorecer esta actitud cínica y que la finalización del aprendizaje académico supone un incremento de las actitudes idealistas y un mayor interés por el lado humano de los pacientes.

Quizá fuera deseable, incluso al precio de reducir las horas de enseñanza especializada, la ampliación de materias tales como la Psicología y la introducción de asignaturas como la Sociología Médica que sirvieran de preentrenamiento a las circunstancias individuales y sociales en las que luego se va a desenvolver la actuación profesional. No es necesario recurrir a citar para concienciar al lector del incremento de las enfermedades nerviosas y de los condicionamientos psíquicos de múltiples enfermedades somáticas, así como de la problemática con la que se va a enfrentar el médico en la práctica de la Medicina socializada.

En una reciente encuesta en la que participaron el 10 por 100 de los alumnos de Medicina de Barcelona (93-179) las asignaturas que más se echaban en falta eran: Organización Hospitalaria, Sociología de la Medicina, Genética, Química, Estadística, Biología, Sexología y Antropología.

Pregunta número 18. ¿Cuál cree que es la característica más importante del médico?:

	A	B	C	D
1. El prestigio que se le da socialmente . . .	3,92	4,19	3,55	10,44
2. Las compensaciones económicas profesionales	1,96	0,74	1,77	1,99
3. Las facilidades o salidas en el ejercicio profesional	1,96	1,07	2,66	2,98
4. La ayuda que presta a los demás	52.94	44,93	55,11	47,76
5. La responsabilidad	39,21	46,41	34,22	35,82
Abstenciones	1,72	1,72	2,66	1,49

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	–	–	+	–	+	+
2	–	–	–	–	–	–
3	–	–	–	–	–	–
4	–	–	–	+	–	–
5	–	–	–	++	+	–

Destacan como características más importantes del médico el sentido social de la profesión y el alto nivel de responsabilidad que su ejercicio implica.

Son absolutamente minoritarias las adhesiones a las opciones 1, 2 y 3. Obsérvese la diferencia significativa del grupo de médicos respecto a los estudiantes en lo referente al prestigio. También cabe señalar la significatividad de las diferencias de opinión entre estudiantes de primero y sexto curso en lo que respecta a la opción 4 en el sentido del aumento y 5 en el sentido de disminución.

Pregunta número 19. ¿Cuáles cree que son los mayores inconvenientes del médico?:

	A	B	C	D
1. Las insuficientes compensaciones económicas profesionales	2,94	0,49	0,44	5,22
2. Las dificultades para colocarse al acabar los estudios	21,65	18,51	20,00	9,70
3. La dedicación y el servicio que todos esperan de él	22,54	18,02	16,44	23,13
4. La intromisión y mediatización en el ejercicio profesional	15,68	20,98	23,55	35,82
5. La gran responsabilidad	34,31	33,58	30,66	22,38
Abstenciones	2,94	8,39	8,88	3,73

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	–	–	–	–	+	+
2	–	–	++	–	++	++
3	–	–	–	–	–	–
4	–	–	+	–	++	+
5	–	–	+	–	++	+

En general, los médicos se consideran bien pagados, si bien una minoría de profesionales se adscriben a la opción 1.

El resto de las muestras reparten sus preferencias entre las opciones 2 a 5, si bien conviene destacar algunas importantes diferencias entre los grupos:

a) La dificultad de empleo es sentida como el peor inconveniente por un quinto de la población estudiantil.

b) Más de un tercio de los médicos ven en el intrusismo el mayor inconveniente de la profesión.

c) Un tercio de los estudiantes muestran intranquilidad con respecto a la gran responsabilidad de la profesión. Obsérvese un porcentaje no despreciable de abstenciones entre los estudiantes de Medicina.

Pregunta número 20. ¿Cómo cree que debe ser el ejercicio profesional?:

	A	B	C	D
1. Liberal privado	8,62	6,66	3,11	19,40
2. Socializado	74,50	82,71	87,55	56,71
3. Cabecera-clásico	5,88	3,95	6,22	20,89
Abstenciones	0,98	6,66	3,11	2,98

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	–	–	++	–	++	++
2	–	+	++	–	++	++
3	–	–	++	–	++	++

Con respecto a esta pregunta estudiantes y médicos forman dos bloques de opinión. Los primeros aceptan mayoritariamente la socialización de la Medicina, siendo minoría los que se adscriben a una Medicina liberal o tradicional. En cambio, a pesar de que poco más de la mitad de los médicos son partidarios de la Medicina socializada, un quinto de la muestra se inclina a favor de la Medicina liberal y de la figura del médico de cabecera. Es de señalar el relativamente elevado número de abstenciones en los alumnos de primero de Medicina.

La controversia medicina liberal o socializada proseguirá todavía algún tiempo. Medítense algunos principios básicos establecidos por la American Medical Association en 1934 y todavía vigentes (92-227):

1. Todos los aspectos de la asistencia y la práctica médicas deben ser controlados por la profesión médica.
2. Ningún tercero (gobierno o compañía de seguros) debe interferir en la relación básica médico-enfermo.
3. Los enfermos deben ser libres para dirigirse a cualquier médico sin ninguna restricción.
4. El costo de la asistencia debe correr, en lo posible, a cargo del enfermo.

Es evidente, sin embargo, que la práctica de la medicina socializada, incluso en Estados Unidos (92-378) está en conflicto con estos principios, pero como vimos anteriormente, se buscan soluciones conciliadoras. En nuestro país el problema está agravado por las especiales características de la Seguridad Social, algunos de los cuales pueden ser soslayables (94-30 a 58).

Cambios en la estructuración de la Seguridad Social también son necesarios para rescatar el médico de cabecera. En efecto, como señalan Acarín y colaboradores (94-80 a 84): «El médico de familia pasa a ser el primer eslabón en la cadena asistencial del S.O.E., sometido directamente a su burocratismo: poco tiempo para el paciente, invasión de la función médica con un sinfín de certificados, partes, duplicados, etc.; inexistencia de incentivos científicos para el profesional que se ve degradado a funcionario expendedor de recetas en un centro impersonal, que en el mejor de los casos remeda a un edificio bancario... El paciente pasa a ser un ente poseedor de cartilla, a quien hay que sacarse de encima: se le envía a un especialista, a hacerse unos exámenes que luego no se utilizan, o recetarle unos medicamentos innecesarios y si el paciente está grave o se pone pesado se le manda a la residencia de turno...»

En el artículo de De Miguel (93) se recogen abundantes opiniones respecto al problema de la socialización de la Medicina y se señala, en el mismo sentido que los resultados de nuestra encuesta, el contraste entre médicos jóvenes y de mayor edad.

Pregunta número 21. ¿Estaría dispuesto al ejercicio en el medio rural?:

	A	B	C	D
1. Sí, por vocación me atrae esa forma de ejercicio	46,07	28,39	20,88	10,44
2. Sí, por algún tiempo por razones de compromiso social	23,52	22,46	20,44	3,73
3. Sí, por cuestiones económicas	5,88	7,65	22,22	18,65
4. No, no se puede hacer buena Medicina	13,72	29,13	26,66	17,16
5. No, en los pueblos no merece la pena vivir	1,96	1,48	0,44	1,49
6. No, no se tienen compensaciones al trabajo	4,90	2,22	2,66	14,17
Abstenciones	3,92	8,64	6,66	34,32

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	++	++	++	+	++	++
2	–	–	++	–	++	++
3	–	++	++	++	++	–
4	++	++	–	–	++	+
5	–	–	–	–	–	–
6	–	–	+	–	++	++

Considerando las respuestas en conjunto encontraríamos el siguiente resultado:

	A	B	C	D
Sí	75,47	58,50	63,54	32,83
No	20,58	32,83	29,76	32,83

En contraste con los médicos la mayoría de los estudiantes estaría dispuesta a practicar la Medicina en el medio rural. Casi la mitad de los alumnos de C.O.U. expresan vocación por esa forma de ejercicio. Asimismo, un quinto de los estudiantes ejercerían en el campo por razones de tipo social. En clara diferencia con los estudiantes jóvenes, médicos y alumnos de sexto acudirían a los pueblos por razones económicas.

La cuarta parte de los alumnos de Medicina y médicos no aceptan la Medicina rural por motivos profesionales. Sólo una minoría de médicos aunque significativamente mayor que la estudiantil piensa que el médico rural no está compensado en su trabajo. Prácticamente todos los encuestados no desprecian el medio rural por razones sociales.

La comparación entre grupos revela:

a) Una progresiva reducción en las vocaciones rurales.
b) Una significativa caída entre los profesionales de acudir a los pueblos por razones de tipo social.
c) La repercusión, ya señalada, entre estudiantes jóvenes y colegas de mayor edad en su actitud respecto a las compensaciones económicas.
d) Las diferencias de opinión en cuanto al tipo de medicina que se puede hacer entre C.O.U. profesionales y estudiantes de Medicina.
e) Las diferencias entre estudiantes y médicos respecto a las compensaciones en el trabajo.

Es de notar que en esta pregunta se ha dado la tasa más alta de abstenciones entre los profesionales.

Pregunta número 22. ¿Qué es para usted el Colegio de médicos?:

	A	B	C	D
1. Una especie de club donde se puede estar en contacto con los demás compañeros. . . .	3,92	2,96	2,22	0,00
2. La asociación que defiende los intereses profesionales	40,19	37,28	40,44	25,37
3. Prácticamente nada, pues algo sin eficacia posible	7,84	9,38	28,88	65,67
4. No sé nada de ellos	46,07	48,74	23,11	8,20
Abstenciones	1,96	1,72	5,33	0,74

Significatividad de las diferencias entre los grupos:

	AB	AC	AD	BC	BD	CD
1	–	–	+	–	+	–
2	–	–	++	–	++	++
3	–	++	++	++	++	++
4	–	++	++	++	++	++

Casi la mitad de los estudiantes creen que el Colegio defiende los intereses profesionales en claro contraste con los médicos.

Correlativamente la tercera opción, sumamente peyorativa que sólo es compartida minoritariamente por los estudiantes, es aceptada por la cuarta parte de los alumnos de sexto y mayoritariamente por los médicos.

Es evidente, que los alumnos se informan de la gestión colegial a medida que transcurren los estudios, lo que es incomprensible es que un 8 por 100 de profesionales no sepa nada de su Colegio.

La inoperancia de los Colegios de Médicos se ve corroborada por algunos profesionales. Así, en un trabajo de A. De Miguel (93-175) se recoge la siguiente opinión de Soler Sabaris: «Los Colegios de Médicos... se han convertido en una especie de gestoría administrativa, careciendo de un instrumento jurídico adecuado para la defensa de los intereses profesionales de los colegiados. Además, dichos intereses son distintos, cuanto no contrapuestos, entre los colegiados, hecho que hace aún más difícil la posición de la Junta directiva». En el mismo escrito se expresa Corominas en los siguientes términos: «Su estructura actual los hace inservibles. Debería elaborarse un nuevo estatuto de la profesión con una real participación de la gente. Los colegios se han convertido en defensores de privilegios, lo cual provoca una disociación entre su estructura formal y su estructura real. Ni hay participación, ni la gente espera nada de los colegios. Deberían sindicalizarse horizontalmente.»

No cabe duda que el desplazamiento de la profesión médica desde una perspectiva liberal a otra socializada cuestiona sus órganos representativos. Así puede leerse en una monografía dedicada a temas sanitarios (94-92 a 95) que se plantee el dilema colegio-sindicato. El sindicato no sería sólo un órgano gestor de reivindicaciones salariales, sino también el portavoz de alternativas tendentes a una mejora de la sanidad del país.

REFERENCIAS

La numeración corresponde a su aparición en el texto. La cita de un párrafo especial o un detalle significativo es indicada en el mismo por el número de página separado de la referencia por un guión.

1. COOMBS, P. H.: «La crisis mundial de la Educación». Península. Barcelona. 3.ª edición, 1975.
2. FAURE, E.; HERRERA, F.; KADDOURA, A-R.; LOPES, H.; PTROVSKI, A. V.; RAHNEMA, M. y WARD, F. C.: «Aprender a ser». Alianza-U.N.E.S.C.O. Madrid. 4.ª ed., 1975.
3. Varios autores: «La educación en marcha». Teide-U.N.E.S.C.O. Barcelona, 1976.
4. NAJMAN, D.: «Proceso a la Universidad». Noguer. Barcelona, 1975.
5. Varios autores: «La educación en la encrucijada». Seminario Internacional de Educación (octubre, 1973. Madrid). Santillana. Madrid, 1976.
6. BOZAL, V.; PARAMIO, L.; ALVAREZ, E.; PEREZ, M. y PEREZ, M.: «La enseñanza en España». Comunicación. Madrid, 1975.
7. PARIS, C.: «La Universidad española actual: posibilidades y frustraciones». Edicusa. Madrid, 1974.
8. PERKIN, J. H.: «Innovation in The Higher Education». O.C.D.E., 1969.
9. BEST, J. W.: «Cómo investigar en educación». Morata. Madrid, 3.ª ed., 1974.
10. KERLINGER, F. N.: «Investigación del comportamiento. Técnicas y metodología». Interamericana. México, 1975.
11. MONCADA, A.: «Sociología de la educación». Edicusa. Madrid, 1976.
12. «Annuaire Statisque». U.N.E.S.C.O. París, 1965-1975.
13. «United States Department of Health, Education and Welfare». Digest of Educational Statistics. Washinton, 1966.
14. NOZHKO, K.: «Educational planning in the U.S.S.R.». U.N.E.S.C.O.-I.I.E.P. París, 1968.
15. «The Demand for Places in Higher Education. Appendix One». H.M.S.O. Londres, 1964, part. 4.
16. MATTHEWS, M.: «Clases y sociedad en la Unión Soviética». Alianza. Madrid, 1977.
17. «Educational Planning and Economic Growth in Austria». O.C.D.E., 1965.
18. «L'Enseignement Superieur en Europe». U.N.E.S.C.O. París, 1972.
19. HUSEN, T.: «Responsiveness and Resistance in the Educational System to Changing Needs of Society: Some Swedish Experiences. Revue International de Pedagogie». U.N.E.S.C.O. Vol. 15, núm. 4, 1969.

20. TROW, M.: «Le passage d'une enseignement superieur d'élite a une enseignement superieur de masse: Les problemes soulevés». O.C.D.E. París, 1973.
21. «II Conference des Ministres de l'Education d'Etats Membres de l'Europe». Bucarest, 26-11/4-12. U.N.E.S.C.O. París, 1974.
22. ASHBY, E.: «The Structure of Higher Education: A World View». International Council for Educational Development. New York, 1973.
23. RICHTA, R.: «La civilización en la encrucijada». Artiach. Madrid, 1972.
24. CARR, E.; CROCE, B.; GANDHI, M.; HUXLEY, A.; MADARIAGA, S. de MARITAIN, J., y TEILHARD DE CHARDIN, P.: «Los derechos del hombre». Laia. Barcelona, 1975.
25. «Evolution cuantitative du personel enseignant dans l'enseignement superieur». O.C.D.E. París, 1971.
26. DE MIGUEL, J. M.: «La reforma sanitaria en España». Cambio 16. Madrid, 1976.
27. DE MIGUEL, A.: «Reformar la universidad». Euros. Barcelona, 1976. El lector interesado en el tema debería leer por completo las referencias 26 y 27, ya que se incluyen innumerables datos de interés.
28. FERRER PI, P.: «La Universidad a examen». Ariel. Barcelona, 1973.
29. «Datos y cifras de la enseñanza en España». M.E.C., 1973. Anuario Estadístico, 1973. I.N.E. Madrid, 1973.
30. «Statistical Year Book, 1973». U.N.E.S.C.O. París, 1974.
31. MONCADA, A.: «Educación y empleo». Fontanella. Barcelona, 1977.
32. «Acces a l'enseignement superieur en Europe». U.N.E.S.C.O. París, 1968.
33. BOSCH FONT: «Educación y empleo». Actualidad Española, 1-3-77.
34. CAPELLE, J.: «Educación y política». Planeta. Barcelona, 1977.
35. MUNSINGER, H.: «Fundamentals of Child Development. Holt, Rinehart and Winston». 2. Edición, 1975. Especialmente la primera parte.
36. «Herencia, medio y educación». Biblioteca Salvat de Grandes Temas, núm. 33. Barcelona, 1973. Constituye una magnífica monografía de divulgación.
37. JENSEN, A.R.: «Personality and scholastic achievement in three athnic groups». Brit. J. Educ. Psychol. 43: 115-125 (1973).
38. «Seminario de pedagogía de Valencia. Por una reforma democrática de la Enseñanza. 2.ª edición. Avance. Barcelona, 1976.
39. MILLER, G. E. (Director): «Enseñanza y aprendizaje en escuelas médicas». Alfa. Buenos Aires, 1969.
40. CHRISTIE, R.: «The Physician Perception of His Role. Ponencia presentada a la Eastern Psychological Association». Atlantic City. Abril, 1959.
41. CARRO, J. L.: «Polémica y reforma universitaria en Alemania». Civitas. Madrid, 1976.
42. RUBIO, J.: «La enseñanza superior en España». Gredos. Madrid, 1969.
43. ORTEGA Y GASSET, J.: «Obras completas». Vol. 4. Revista de Occidente. Madrid, 1947.
44. BEN-DAVID, J.: «La universidad en transformación. Seix Barral. Barcelona, 1966.
45. «Posibilités d'Accés aux Etudes postsecondaires et a l'émploi. O.C.D.E. París, 1973.
46. «Higher Education in Sweden». U.N.E.S.C.O. Estocolmo, 1973.
47. SUCHODOLSKI, B.: «Education permanente: Problemes, taches, conditions». U.N.E.S.C.O. París, 1972.
48. HUSEN, T.: Education in the year 2000». National Board of Education. Estocolmo, 1971.
49. «La Contribución des Universités a l'Education permanente. Commision francaise pour l'U.N.E.S.C.O.». U.N.E.S.C.O. París, 1972.
50. BONA, J. D.: «Relationships between student activism, student participation and institutional reform. Five cases studies». U.N.E.S.C.O. París, 1970.
51. PERKINS, J. A.: «Higher Education: From autonomy to system». Management Forum 5, 1973.
52. «Case study on alternative University structures in Canada». U.N.E.S.C.O. París, 1973.
53. ZURAYK, C. K.: «The University and the Creation of the Future». Intercultural Education 9, 1970.
54. ORLANDIS, J.: «La crisis de la Universidad en España». Rialp. Madrid, 1967.

55. MONOD, J.: «Bulletin de *l'Education nationale*» 23-11-72. M.E.N. París.
56. KIEWIET, C. W.: «The Emergent African University: An Interpretation. American Council on Education». Washinton, 1971.
57. «Case study on alternative University structures in the U.S.S.R.». U.N.E.S.C.O. París, 1974.
58. SCHELER, M.: «La idea de la universidad alemana». Sudamericana. Buenos Aires, 1959.
59. THIEME, W.: «Deutsches Hochschurecht». Heymanns, 1956.
60. WEBER, W.: «Neue Aspekte der Freiheit von Forschung und Lehre». Schawaarz. Göttingen, 1969.
61. RUPP, H. H. und GECK, J.: «Die Stellung der Studenten in der Universität. Walter de Gruyter. Berlín, 1968.
62. ROELLECKE, H.: «Wissenschaftsfreiheit als instituzionelle Garantie?», J. Z., 1969.
63. KNEMEYER, H.: Garantie der Wissenschaftsfreiheit und Hochschulreform». J. Z., 1969.
64. RUPP, H. H.: «Die Universität zwischen Wissenschaftsfreiheit und Demokratisierung». J. Z., 1970.
65. KLEIN, H. H.: «Demokratisierung der Universität? Schwarz. Göttingen, 1968.
66. HABERMAS, J.: «Protestbewegung und Hochschulreform». Suhrkamp. Frankfurt, 1969.
67. «La planification et le financement de l'enseignement postsecondaire». O.C.D.E. París, 1973.
68. «L'Enseignement Superieur en Europe: Problemes et perspectives». Etude statistique. U.N.E.S.C.O. París, 1973.
69. CHEIT, E. F.: «The New Depression in Higher Education». Mc Graw-Hill. New. York, 1971.
70. CHEIT, E. F.: «The New Depression in the Higher Education. Two Years Later Cranegie Commision on Higher Education». Berkeley. California, 1973.
71. SCHIPPERGES, H.: «Ausbildung zum Arzt von morgen». Thieme. Stuttgart, 1971.
72. DE VICENTE, F. J.: Conflictos e ideologías en la universidad». Prensa Española. Madrid, 1976.
73. JANNE, H.: «Accés a l'enseignement superieur du point de vue de l'origine sociale, económique et culturelle des étudiants». U.N.E.S.C.O. París, 1967.
74. NIETO, A. y MONEDERO, C.: «Ideología y psicología del movimiento estudiantil». Ariel. Barcelona, 1977.
75. DERBOLAV, J.: «Vesuch einer wissenschaftstheoretischen Grundlegung der Didaktik. En Didaktik in der Lehrerbildung». Zeitschrift für Pädagogik. 2. Spezielles Band. Weinheim, 1960.
76. KELLY, G. A.: «Man's Construction of his Alternatives. En Assesment of Human Motives». Ed. G. Lindzey. Rinehart. New York, 1958.
77. SAUERBREY, W.: «Midizinische Didaktik». Springer. Berlín, 1974.
78. PORTELE, G.: «Intrinsische Motivation in der Hochschule». Blickpunkt Hochschuldaktik 12. Lüdke Druck. Hamburg, 1970.
79. Von DAHMER, J.: Ausbildungsziel Arzt: Daten, Thesen, Stellungnahmenzur Reform des Medizinstudiums». Thieme. Stuttgart, 1973.
80. LEWIS, J.: «Oth Annual Conference on Research in Medical Education». New York, 1967. J. Med. Educ. 42, 1967.
81. ERON, L.: «Effect of Medical Education on Medical Students'Attitudes». J. Med. Educ. 30 (1955).
82. BUGELSKI, B. R.: «Psicología del aprendizaje aplicada a la enseñanza». Taller. Madrid, 1974.
83. SCHAEFFER, H.: «Arztliche-ettikals Grudlage ärztliche Handels». Arztliche Mitteilungen 44. 1959.
84. HATFELD, H.: «La crisis de la medicina liberal». Ariel. Barcelona, 1965.
85. CARO, G.: «La medicina impugnada». Laia. Barcelona, 1977.
86. LAIN ENTRALGO, P.: «El médico y el enfermo». Guadarrama. Madrid, 1969.

87. SCHAEFFER, H.: «Die Leistungsgrenze als eine allgemeines Problem der Sozialmedizin und der Frühinvalidisierung». Med. Schverst. 63. 1967.
88. SCHAEFFER, H.: «Zum Begriff der Diagnose». Diagnostik 3. 1970.
89. MARTINY, M.: «El interés por la existencia legal de un médico de familia y de una cartilla sanitaria a él confiada». Folia clínica internacional 11. 1968.
90. AUJALEU, E. J.: «El porvenir de la medicina». Jano. Julio, 1971.
91. Editorial. «Promoción de la asistencia sanitaria de la población del medio rural». Medicina rural. Octubre, 1971.
92. COE, R. M.: «Sociología de la medicina». Alianza Universidad. Madrid, 1973.
93. DE MIGUEL, A.: «La profesión médica en España». En Papers. Revista de Sociología. N. 5. Península. Barcelona, 1976.
94. ACARIN, N.; ESPASA, R.; VERGES, J. y CAMPO, M.: «La salud, exigencia popular». Laia. Barcelona, 1976.

MESA REDONDA CON LOS PARTIDOS POLITICOS CON REPRESENTACION PARLAMENTARIA EN TORNO A LA EDUCACION EN EL PROYECTO CONSTITUCIONAL

Publicamos en el presente número la transcripción del contenido de la **mesa redonda,** organizada por nuestra Revista y celebrada en los locales del Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia.

El objetivo de dicha Reunión (en una fecha en la que todavía no habían trascendido públicamente los trabajos de la Ponencia Constitucional redactora del Anteproyecto de Constitución), no era otro que el de conocer la opinión de los diversos partidos políticos con representación parlamentaria sobre las cuestiones referentes a la educación que deberían ser incorporadas al texto constitucional en elaboración.

Por ello se cursó una invitación para participar en la **mesa redonda** a diversos expertos en educación, pertenecientes a los siguientes Partidos: Alianza Popular, Unión de Centro Democrático, Convergencia Democrática de Cataluña, Partido Nacionalista Vasco, Partido Socialista Popular, Partido Socialista Obrero Español y Partido Comunista de España.

Nuestra intención fue la de invitar únicamente a miembros de partidos que hubiesen alcanzado representación en las Cortes, independientemente del número de escaños obtenidos, y procurando por otra parte que la problemática educativa de las Regiones pudiese ser ampliamente debatida.

La participación en la **mesa redonda** del catedrático de Derecho Político de la Universidad de Salamanca, doctor Pedro de Vega, respondía a la intención de ofrecer también un enfoque técnico e independiente sobre las cuestiones debatidas.

RELACION DE PARTICIPANTES EN LA MESA REDONDA DE LA REVISTA DE EDUCACION

DON PEDRO DE VEGA (Catedrático de Derecho Político de la Universidad de Salamanca).
DOÑA MARIA RUBIES (Convergencia Democrática de Cataluña). Senadora por Lérida.
DON MANUEL FRAILE (Unión de Centro Democrático).
DON FERNANDO MORAN (Partido Socialista Popular).
DON IÑIGO AGUIRRE (Partido Nacionalista Vasco). Diputado por Vizcaya.
DON JOSE MANUEL GONZALEZ PARAMO (Alianza Popular).
DON ELOY TERRON (Partido Comunista de España).

MODERADORES:

DON GERMAN GOMEZ ORFANEL
DON ENRIQUE GUERRERO SALOM

Nota: Fue cursada asímismo la invitación a expertos del Partido Socialista Obrero Español que, finalmente, no acudieron a la **Mesa redonda**.

Sr. GUERRERO («Revista de Educación»)

Nos encontramos en pleno proceso de transformación política en el que, aparte la elaboración de una nueva Constitución que regule la convivencia democrática de los españoles, van a plantearse, sin duda, a debate una serie de grandes temas y entre ellos el educativo. La experiencia de la última transformación que con rango legal se ha efectuado en nuestro sistema educativo nos señala una falta de participación que en ningún modo es deseable ni posible en esta nueva coyuntura. Así lo reconoce el informe de la Comisión Evaluadora de la Ley General de Educación y Financiación de la Reforma Educativa.

La «Revista de Educación» quiere abrir sus páginas a los distintos grupos con presencia parlamentaria e inicia así el primer debate, interrelacionando Constitución y Educación. Y abre sus páginas con el deseo de que el debate global sobre las cuestiones educativas seguirá planteándose en números posteriores.

Estimamos, a efectos de procedimiento, que el camino adecuado puede ser que cada grupo político, a través de las personas que aquí les representan realicen una intervención de aproximadamente quince minutos en la que expongan su filosofía general sobre lo que debería ser constitucionalizado en materia educativa.

Sr. GONZALEZ PARAMO (Alianza Popular)

Pienso que toda Constitución ha de ser breve y recoger unos principios breves y genéricos. Diría que nosotros propugnamos una inclusión de todos los temas concretos que figuran en constituciones democrático-occidentales, como son la holandesa y la alemana. Lo formularía en tres principios que dependen de las opciones constitucionales básicas (la Constitución ha de decidir si vamos a hacer una democracia occidental o una democracia popular, como modelos abstractos; segundo, si vamos a ser monarquía-república; tercero, establecer las relaciones entre los organismos primarios del Estado).

Pienso que en materia educativa deben de ir pocos principios, pero muy claramente formulados en conexión con las opciones básicas y, por tanto, diría que son tres los principios fundamentales:

1.º *Libertad de enseñanza para todos*. Para que no exista ambigüedad —añadiré—, esta libertad contiene una serie de libertades concretas, según el modelo occidental, libertad de creación de centros por personas y grupos y por el propio Estado, libertad de gestión, libertad de expresión, libertad de cátedra o académica, libertad discente o de elegir centros de enseñanza y hasta de configurar el propio curriculum de alguna manera, libertad de concurrencia entre sectores y grupos, libertad de pedagogía y de ideología.

2.º El segundo principio que consideramos clave y que tal vez debería ser el primer principio, *el derecho y el deber de educarse que tienen todos desde la edad en que son aptos para ello, según sus propias convicciones y para la propia realización*. Esto contiene para ser más concretos, un derecho prioritario del alumno a realizar su propia vocación y a elegir libremente sus oportunidades educativas, en conexión con lo anterior, el derecho prioritario de los encargados legales de los alumnos (que no son sólo los padres y la familia, sino los tutores y otros representantes legales) y el derecho del alumno a las *ayudas* económicas que le haga acreedor a una igualdad de oportunidades por un lado y a un talento desarrollable en una u otra dirección.

3.º El tercer principio y último, éste tal vez el más importante en conexión con la opción decidida, *al Estado incumbe decidir el marco general de la educación, y hacerlo en función del interés general*. Este principio para mí incluye lo siguiente: primero, la educación como servicio a la sociedad (y no un servicio público con sus connotaciones administrativas) que ha de ser económicamente ayudado. Para no ser ambiguos aquí incluyo el tema de las subvenciones que existen en casi cien países (de los 130 países y territorios independientes que están bajo la cúpula de la ONU). Se exceptúan 30 países, aproximadamente, de los cuales son democracias populares casi todos menos alguno africano, en que el sector privado estaba representado por misioneros que a la vez «eran representantes» de un cierto colonialismo ante los naturales; *sólo 30 países*.

Segundo, las escuelas han de ser *privadas*, *homologadas* y *estatales*. La gratuidad de la enseñanza se montará a los niveles oportunos, como elemento de igualdad de oportunidades. La escuela, pensamos nosotros, no debe ser laica, neutra o única ni ha de estar servida por cuerpos únicos o gestionada «democráticamente». Donde haya sólo una escuela —y, por tanto, esto no se puede hacer efectivo—, esa escuela debe de admitir un cierto pluralismo interior.

Tercero, la autonomía implica para nosotros autonomía a todos los niveles y, sobre todo a nivel universitario, una autogestión pluralista, una participación voluntaria y distinta según fórmulas libremente elegidas. Con ello queremos decir que en un lado puede haber una gestión participativa de profesores y alumnos sólo; pero que en una universidad dedicada a una especialidad concreta puede haber representantes profesionales de ese gremio o hasta cinco participaciones distintas; no fórmula única, así funciona en Alemania.

La autonomía implica también, para nosotros, distintos grados y fórmulas y cinco rasgos fundamentales: fijar dentro de las normas elegidas democráticamente por el país, el objetivo del propio centro (específico o genérico); en algún grado, respetando ese objetivo, el plan de estu-

dios del propio centro; arbitrar los recursos públicos o privados para funcionar; elegir su propio profesorado y establecer los criterios (de acuerdo con su objetivo) para la selección de alumnos.

Incluye también esta formulación del principio, el derecho a enseñar que asiste a todo el que sabe, que implica libertad de fórmulas, de formación y de selección de profesorado sin privilegiar a ninguna, dando posibilidad a profesores no funcionarios (carácter burocrático que el profesorado no conlleva necesariamente y existe en países que van a la cabeza de la teoría y de la investigación), fórmulas plurales, contratos privados, civiles, etc.

En un sistema libre no corresponde al Estado, para nosotros, en exclusiva, ni la concesión ni la convalidación de títulos, toda vez que su aceptación depende, sobre todo de la utilidad que le conceda la sociedad a través del mercado de profesiones. Con esto queda abierta la enseñanza a todos. Al derecho y al deber de educarse que todos poseen, corresponde una enseñanza libre y autónoma, y, sin perjuicio de la vigilancia que al Estado corresponde, en favor del interés general, los planes de estudios, la libertad de elección del alumno, de su propio curriculum y la determinación de las materias ordinarias, entre las cuales deben de figurar las religiones, serán flexibles y dependerán de las personas o grupos que asuman la responsabilidad de prestar el servicio educativo. Incluye este principio también, en un Estado que se está configurando autonómicamente por regiones, una distinción entre las esferas que corresponden al Estado como poder central y al Estado como poder regional. En este sentido diría que *al Estado corresponde*, en nuestra concepción, los objetivos generales, el cuidado y la calidad de sus propios centros, la vigilancia, pero muy lejana por resultados y sin detalle; *a las regiones*, primero, adaptación de lo nacional a lo regional y a las necesidades de la región; segundo, incorporar valores de cada región y tercero, descentralizar en absoluto todos los temas que una organización de la enseñanza napoleónica incluía o hacía llegar hasta la Dirección General de Personal, permisos, ceses, bajas, vacaciones de los maestros, todo esto: horarios, libros, organización administrativa debe de bajarse a nivel de las autonomías regionales.

Sr. AGUIRRE (Partido Nacionalista Vasco)

Voy a ser muy breve, porque gran parte de nuestro planteamiento coincide con el del amigo González Páramo. Para nosotros la educación, y concretamente la enseñanza, implica un concepto fundamental: es el concepto del sentido de la existencia humana. En este sentido, tanto la enseñanza como la familia han de ser considerados como un todo al servicio de la integración del hombre en la sociedad concreta en la que se incluya. La Constitución, por tanto, para nosotros, debe tener unos mínimos muy básicos, pero orientados a lograr una sociedad libre, una sociedad justa, pluralista en el aspecto ideológico y democrática; y todo ello, por supuesto, respetando los derechos inalienables del individuo y educándole precisamente para la utilización de esa libertad en su propio entorno nacional. En consecuencia, los cuatro puntos fundamentales, que en opinión de nuestro partido, la Constitución del Estado debería de afrontar y garantizar mediante los mecanismos oportunos, serían: una libertad total de enseñanza como garantía de un pluralismo ideológico reflejado luego en un pluralismo de iniciativas. Por supuesto, esto implica una igualdad de oportunidades, implica una escolarización total y, sobre todo un derecho de elección de los padres en virtud del

estatuto de cada centro y del proyecto de cada centro en el marco de ese estatuto; debo insistir en la gratuidad; para nosotros la gratuidad, por supuesto, habría de extenderse a todo el ciclo obligatorio y como desiderátum, incluso al ciclo preuniversitario propiamente dicho. La gestión educativa de todos los elementos interesados en el proceso educativo debería estar también garantizada, primordialmente para los padres; igualmente para el profesorado y para los estamentos que se mueven en el área social en el que el centro se inserta; y como movimiento nacionalista, y viendo sobre todo las repercusiones que en los últimos 150 años nuestra sujeción a un esquema único ha traído, creemos que la Constitución debe plasmar y debe garantizar por completo el derecho de todos y cada uno de los pueblos y nacionalidades del Estado a incluir en todos los ciclos educativos, desde la preescolar hasta la universidad, las propias lenguas nacionales y —sobre todo en el campo de las áreas sociales— los contenidos culturales de cada una de estas nacionalidades y de cada uno de estos pueblos. Por supuesto, estamos en un proceso autonómico que deseamos sea pleno para todas las nacionalidades; en este campo concreto de la educación, creemos que la ejecución, la legislación y el control de todo el mundo educativo deben estar en manos de los gobiernos autónomos, de manera que en cada uno de los centros exista verdaderamente una autonomía financiera; una autonomía administrativa, pero que sea capaz de homologar la titulación para todo el Estado español mediante unos contenidos mínimos programáticos comunes a todo el Estado; una autonomía de programación, que la venimos exigiendo para resaltar todavía más los procesos diferenciales de cada nacionalidad, de cada región o de cada pueblo; y, por supuesto, una autonomía de profesorado que elimine por completo el acceso a situaciones vitalicias que para nosotros como nación han sido francamente desmerecedoras. Propugnamos, en cambio, un control de todos los estamentos interesados en la libertad ideológica del profesorado, pero atendiendo, sobre todo a la formación integral de los individuos, supeditados a la propia sociedad en la que se incluyen. Todo ello, repito, para mantener por encima de todo la libertad, la justicia, el pluralismo y la democracia entre los futuros súbditos del Estado, de las nacionalidades, que pasarán por la escuela, que pasarán por los centros educativos.

Sr. MORAN (Partido Socialista Popular)

Quisiera distinguir dos planos en mi breve intervención. El primero sería el programa de los grandes objetivos de política educativa del P.S.P. y el otro sería el intento del P.S.P., con su menguada fuerza parlamentaria dentro del grupo mixto, de que ciertas fórmulas mínimas fuesen recogidas en la Constitución actual. Creo que de lo que se trata es de que esta Constitución de consenso no consagre una desigual fuerza política que se manifiesta en las Cortes. Partiendo de la idea de consenso, y partiendo de la idea de que no se ha producido la ruptura constitucional, nos encontramos en una situación híbrida entre reforma y ruptura. El proceso constitucional tiene unas limitaciones que, por otra parte, aparecen en todos los momentos históricos que no inician un período revolucionario; es decir, cuando no se sustituye un sistema social, político e ideológico por otro. En cuanto a las ideas muy generales, la política educativa del P.S.P. propugna una educación permanente, integral, entendiendo por educación no solamente aquellas enseñanzas que se imparten en los distintos niveles: escuelas, institutos, centros de segunda enseñanza o de bachiller polivalente, universidad, sino todos aquellos procesos de enriquecimiento cultural y humano de la persona. Nosotros insistimos en el principio de la educación permanente, por eso incluimos también (y creo que esta es una idea fuerza en que están casi todos nuestros partidos

políticos de acuerdo, por lo menos de acuerdo en su formulación, quizá no en la concreción de sus consecuencias), la idea de autogestión como principio gestor de la actividad, de la planificación de los programas de los centros. Partimos, también, de un principio que creemos corresponde a un consenso general y es la aconfesionalidad de la escuela que viene a corresponder a la idea de la aconfesionalidad del Estado. Hablamos no tanto de escuela laica, sino como de escuela aconfesional. Hablamos de pluralismo *en las instituciones*, correspondiendo a un pluralismo que parece existe en la sociedad española y que parece que también existe en el nivel general del tipo de civilización en que vivimos. Estas ideas generales nosotros las exponíamos con detalle en nuestro programa educativo. Pretendimos devolver la iniciativa a los elementos que intervienen en la vida del educando, los educadores, padres, maestros, el equipo de la escuela. Nosotros partimos de la descentralización como una consecuencia del proceso lógico de la autogestión en ese campo de la enseñanza. Estos principios deben concentrarse dentro de las posibilidades reales de una Constitución de consenso. Esta Constitución de consenso tiene que ser una Constitución que responda a la situación actual y que no entorpezca el desarrollo futuro. Si hoy hiciésemos una Constitución detallada y rígida, esta Constitución, o sería en cierto modo utópica porque no trasluciría el equilibrio de fuerzas, o sería una Constitución evidentemente en favor de las fuerzas dominantes en las Cortes, tal como han sido elegidas en un proceso bastante apresurado y cortaría el paso a futuras adaptaciones; por eso, antes de entrar en determinar cuáles son los principios mínimos que queremos ver incluidos en la Constitución actual, queremos decir algo más: queremos que esta Constitución, sea una Constitución flexible cuyo método de modificación, de enmienda sea fácil. Solamente así corresponderá a lo que contiene este momento español: un cierto nivel de democratización, un cierto nivel de socialización y al mismo tiempo una idea de que esto es una fase de un proceso constitucional más amplio. Con todas estas matizaciones y reservas, creo que corresponde al nivel actual las siguientes ideas: hacer constar en la Constitución *el derecho a la cultura y el derecho a la educación permanente como derechos humanos inalienables; el principio de la libertad en la enseñanza* que corresponde al pluralismo en las instituciones, esto quiere decir no tanto la libertad de crear centros distintos a la escuela pública —que no es la escuela estatal como algunos pretenden— (no nos oponemos a la existencia de centros privados, siempre que su fin no sea el lucro, sobre todo a costa de los recursos públicos, o la perpetuación del clasismo social), sino básicamente la libertad de escoger un tipo de formación filosófica, un tipo de formación religiosa e incluso un tipo de formación técnica y humanística dentro de las instituciones creadas por el Estado. Evidentemente, *la libertad en la enseñanza* tiene varias facetas o varios ángulos: la libertad del discente y la libertad del docente. La libertad de cátedra es una conquista desde las constituciones neoliberales. Una mayor profundidad de estas libertades, que es lo que significa el socialismo, tiene que partir del respeto más absoluto a las libertades clásicas. Libertad de cátedra que es perfectamente compatible con otro principio que creemos debe de ser incluido en la Constitución y es *la facultad del Estado para fijar las líneas generales del plan educativo en coordinación con las facultades y competencias que correspondan a las nacionalidades y a los regímenes autonómicos* y con el principio de autogestión dentro de los centros escolares, sean éstos los centros escolares de regiones autonómicas o sean centros que correspondan a regiones que no hayan optado por la autonomía. También debe consagrarse la facultad del Estado para fijar las condiciones en las cuales se expidan los títulos que capaciten para el ejercicio de las profesiones. Este es un principio que no corresponde a ningún estatalismo por parte del partido que represento, sino a una constatación de que un tipo de sociedad como

la española, constituida históricamente como la española, exige que el Estado tenga el control general de la capacitación para evitar que el campo de la enseñanza se convierta en campo de lucha de los grupos de presión de todo tipo. Precisamente creemos que la paz, evitar la guerra de la enseñanza, la guerra de la escuela o la guerra de las ideologías, pasa por la existencia de una cierta unidad en cuanto a la estructura de la enseñanza; creemos que la creación de escuelas confesionales produciría tensiones muy graves, mientras que aparentemente no fuesen confesionales, pero que tuviesen un enorme contenido confesional producirían una lucha ideológica que no corresponde a este proceso de consolidación de la democracia. Es, pues, preciso que la Constitución aune dos criterios que no son opuestos, que son en verdad complementarios: evitar la lucha ideológica confesional; pero, al mismo tiempo, permitir la libertad de elección dentro de las instituciones. Por último, dado el tipo de Estado que se dibuja, que puede aproximarse al Estado regional, y que parece un hecho evidente y asimilado por la sociedad española, afortunadamente el carácter plural del Estado, habrá que hacer constar de una manera explícita dentro de la Constitución (quizá de una manera explícita, pero no detallada porque el detalle correspondería a las competencias que se fijen en los estatutos determinados de cada región) que determinadas competencias en cuanto a planes (y evidentemente esto incluye como es lógico, el estudio de la lengua, la cooficialidad de las lenguas de las nacionalidades y el estudio de las culturas en el nivel que sea determinado en el estatuto) se repartan entre las entidades autonómicas y el Estado con un último control del Estado mediante el plan general de la educación. Plan constituido por unas líneas programáticas que a su vez serían articuladas, extendidas, explicadas, explicitadas dentro de los órganos legislativos y los órganos ejecutivos de las nacionalidades. Habría, repito, que mantener un cierto control del Estado sobre las facultades de las universidades o de los centros de enseñanza superior y los centros medios de los órganos autonómicos en cuanto a la concesión de títulos. Creo que con estos principios: libertad *en la enseñanza* en centros públicos plurales ideológicamente y confesionalmente; la idea de gratuidad de la enseñanza que evidentemente un partido socialista (que trata de superar una sociedad de clases y una sociedad de clases muy marcadas con un abanico salarial y con un abanico social muy amplio) no puede prescindir de reclamar como principio constitucional que habrá de plasmarse en leyes sucesivas de la manera más progresista y más distributiva posible; principio de libertad en los dos sentidos dentro de la escuela y de la cátedra; control del Estado sobre la concesión de títulos o convalidación de títulos y división de competencias entre el Estado español y los órganos autonómicos. Estos principios bastarían para el nivel actual de consenso político que pueda recoger la Constitución.

Sr. TERRON (Partido Comunista de España)

Voy a defraudarles bastante porque realmente no conozco bien la posición del P.C.E. en materia de educación, por eso más bien querría hablar como representante de una corporación que probablemente ha sido la que ha levantado mayor discusión en materia educativa, no de ahora, sino de hace tres años aproximadamente; es decir, me gustaría más hablar como decano del Consejo de Doctores y Licenciados de Madrid y como presidente del Consejo General de Colegios y, por tanto, hablar del movimiento conjunto de enseñantes; creo que éstos son los que tienen hoy más experiencia en materia educativa y son los que tienen mucho que decir sobre cómo debe

ser la educación en la España democrática, en la que estamos empezando a caminar. En primer lugar, quisiera decir qué pensamos nosotros sobre cómo debería figurar la educación en la Constitución, teniendo en cuenta el proceso actual de cambio, que ha señalado muy bien el señor Morán. El país está aún indeciso entre la reforma y la ruptura y en una situación no esclarecida políticamente. No voy a entrar en un análisis político porque sé muy poco, aunque, por mi propia profesión, sé que la realidad social española se halla en un momento bastante confuso en cuanto a las opciones que se le ofrecen a la sociedad española. Por tanto, la Constitución debería recoger solamente unas líneas generales, lo más abstractas posible, para que, después lo que venga, las distintas opciones políticas, puedan gobernar, puedan legislar sin entrar en conflicto con unos principios demasiado explícitos que estableciéramos ahora en la Constitución. Pienso que para nosotros sería ideal que solamente se recogiera el derecho a la educación de todo español y la obligación del Estado de proporcionar puestos escolares suficientes y gratuitos. Parece que en el proyecto es muy poco lo que se refiere a educación, aunque sí tenemos noticias de que hay ya un artículo que se refiere concretamente a la subvención, por parte del Estado, a la enseñanza privada.

Ahora bien, en cuanto a nuestra alternativa para la enseñanza (alternativa elaborada durante el año 74-75 por el Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid que ha sido asumida por bastantes Colegios de toda España y que coincide verdaderamente con la alternativa elaborada por el Colegio de Valencia y por el proyecto de Rosa Sensat de Barcelona), formula sólo unas bases teóricas de lo que debiera ser la enseñanza para una España democrática, y sería conveniente que los enseñantes en cuanto técnicos, especialistas, intervengan en la formulación técnica de los proyectos, aunque sea el país quien tiene que aprobarlos, porque naturalmente esos proyectos significan unos gastos públicos, que es el país quien tiene que afrontarlos; por eso no se le puede imponer un sistema de enseñanza, porque todo sistema de enseñanza implica un tipo de contribución, tanto si es privada como si es subvencionada por el Estado.

Nosotros concebimos la enseñanza como servicio público, que debe ser planificada a nivel del Estado —y en esto coincido con la exposición que ha hecho el señor Morán—, de manera que no reciban más recursos educativos los niños de Barcelona o Tarrasa, que los niños de Oropesa de la provincia de Toledo o de cualquier otra población española agrícola; porque si los niños de las grandes ciudades y de las zonas industriales tuvieran mejores opciones a la educación, condenaríamos definitivamente a los niños de las zonas agrarias a tener que seguir viviendo en un medio más pobre y sin posibilidades de liberarse de esa pobreza. Sin embargo, creemos que el control de la enseñanza, la programación concreta con todos los problemas que implica ya su realización, debe corresponder a los organismos autónomos, nacionales, regionales o incluso locales. Proponemos la existencia de consejos de distinto nivel que sean los que programen la educación y las necesidades educativas, y finalmente, que la gestión sea democrática. Para nosotros la gestión democrática es la pieza clave de la renovación de la educación democrática. Nos parece la pieza clave porque en la gestión de la enseñanza deben intervenir primero los padres, ya que en una sociedad democrática industrial la educación tiene que ser una tarea conjunta de padres y profesores; deben intervenir, también, los representantes de alumnos (siempre que sea posible

por la edad adecuada). Pero a fin de evitar choques deben intervenir asimismo la asociación de vecinos del barrio, los sindicatos y el municipio. Nos parece esencial esto para impedir las confrontaciones directas que sabemos que existen en donde la gestión de los centros se encomienda a profesores y a padres de alumnos o a los responsables de los centros. Para evitar esas tensiones que sabemos que surgen, que son inevitables, creemos que deben intervenir otras instituciones interesadas real o potencialmente en la educación, como son las asociaciones de vecinos, como es el municipio.

Naturalmente la enseñanza tiene que ser gratuita, el Estado debe de correr con la financiación de los puestos escolares, profesores, personal no docente, las instalaciones, aunque pensamos que en la presente etapa democrática la creación de los centros pueda ser a iniciativa del Estado, de los organismos autónomos, diputaciones provinciales, municipios, incluso por otro tipo de instituciones, como sindicatos y hasta por particulares, pero para que sean subvencionados por el Estado, es decir, para que el personal docente y no docente sea financiado por el Estado, deben de cumplir una serie de requisitos, entre ellos el principal, la gestión democrática. Creemos que el Estado debe crear todos los puestos escolares necesarios, porque la primera libertad que debe tener el padre de familia, el padre de niños potencialmente escolares, es tener un puesto escolar; esta libertad hoy no existe, estamos todavía muy lejos de ella; no todos los padres de familia tienen un centro próximo a su vivienda a donde pueden enviar a sus hijos; creemos que esto es esencial; creemos que debe haber libertad de creación de centros, pero el Estado sólo debería financiar esos centros, cuando haya puestos suficientes para todos los niños; pero esto sólo puede darse cuando nuestra renta sea bastante elevada para permitirnos el lujo de crear centros con «estatuto de centro»; pensamos que entonces llegaría un momento en que el Estado subvencionase centros con determinadas confesiones ideológicas y religiosas. Pero en tanto esto no suceda creemos que es esencial que el Estado financie exclusiva, fundamentalmente ese puesto, que debe haber para cada niño.

Querría decir algunas palabras sobre otra cuestión que nosotros consideramos básica para la nueva escuela democrática, es la renovación de la enseñanza, la renovación pedagógica. Lo que nosotros llamamos la nueva escuela pública, la escuela para la democracia, la escuela para crear ciudadanos democráticos, ciudadanos demócratas, esta escuela tiene esos dos fundamentos, la gestión democrática y la renovación pedagógica. Sin esto no hay posibilidad de una escuela verdaderamente democrática, pensamos que esta escuela debe ser profundamente pluralista, porque los niños tienen que aprender desde la escuela a convivir y a no chocar ideológicamente, hay que fomentar la convivencia democrática y el pluralismo; pensamos que las escuelas confesionales no contribuyen a este objetivo.

Voy a exponer brevemente cómo concebimos la organización concreta de la enseñanza. Creemos que debe existir un ciclo único, a poder ser desde los 4 hasta los 16 años, la Educación General Básica; en ella hay que diferenciar, por lo menos dos etapas distintas que deben ser servidas por un profesorado con la misma titulación, pero con distinta especialidad, de manera que los profesores de la primera etapa estén especializados en la educación de los niños que entran por vez primera en el sistema educativo; y profesores especializados en las diversas áreas, que, además deben enfrentar al niño, al muchacho, con el sistema productivo del país para que pueda ir orientándose acerca de qué ocupación va a elegir; esto es válido, incluso para los que

vayan a seguir carreras universitarias. Es necesario que antes de salir, a los 16 años el muchacho de esa Enseñanza General Básica tenga una idea del sistema de ocupaciones —de las treinta y tantas mil ocupaciones— que existen en una sociedad industrial moderna. A nosotros nos parece esencial, y por eso creemos que debe refundirse el actual Bachillerato Unificado Polivalente con la Formación Profesional, que en este momento está ya en grave crisis. Además pensamos que esta Enseñanza General Básica debe de preparar, tanto para la Formación Profesional que prepare para entrar en el mercado de trabajo, como para llegar a la Universidad.

Consideramos necesario que las Universidades sean autónomas, financiadas, naturalmente, por el Estado o por los organismos nacionales o regionales, esto es financiadas por el Tesoro Público; totalmente autónomas, es decir, que tengan su propio profesorado elegido o formado por ellas.

En cuanto a un problema antes mencionado, el de las subvenciones, creo figura ya en el Proyecto de Constitución; las subvenciones tanto a nivel de alternativa para la enseñanza, elaborada por el Colegio de Madrid, como creo que es la política del Partido Comunista de España, deben de continuar en tanto que el Estado no cree los puestos necesarios, pues sabemos que hay en este momento alrededor de 2.300.000 alumnos de E.G.B. en escuelas privadas, que es el único tipo de enseñanza que debe ser subvencionada, pensamos que debe continuar, sobre todo para que estos niños no queden sin puesto escolar y, además, cosa que también me preocupa como representante de los Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados, que miles de profesores no queden en la calle, incluso tenemos nuestra propia fórmula para la transición de la actual escuela privada a la nueva escuela pública, que no es ni la escuela estatal ni la escuela privada actual.

D.ª MARIA RUBIES (Convergencia Democrática de Cataluña)

Yo hablo en nombre de Convergencia Democrática de Cataluña, pero como acaba de decir el Sr. Terrón, quisiera hablar no sólo en nombre del partido político al cual pertenezco, sino también de acuerdo con mi condición de mujer y de Profesora —hace veinte años que me dedico a la enseñanza.

Yo quisiera que en la Constitución se garantizaran los derechos fundamentales de toda persona humana y en particular los derechos de los niños, porque si nosotros en la Constitución hemos de respetar el derecho a una vida social, a una vida digna, esto está implicado fundamentalmente con la educación, y la educación es algo que se empieza antes de nacer —ya sé que esto no es constitucional—. Lo que yo pediría es que hubiera una asistencia para todas las futuras madres, para que ya antes del nacimiento se pudieran prever muchas cosas que luego ocurren y la sociedad no llega a solucionar. Quisiera ver garantizado en la Constitución el derecho de todo ciudadano a la educación, pero esto no sólo como una declaración de principios, sino que el Estado vinculara todas las fuerzas económicas necesarias, realizara todas las reformas y misiones fiscales que hicieran falta, para que si un niño en su familia —ya sea porque sus padres y en particular su madre que es la que le atiende desde su más temprana edad—, se ve obligada a trabajar fuera de casa, y si el Estado no puede subvenir a que los padres se encarguen directamente de la educación de sus hijos entonces toda madre que ha de trabajar fuera del hogar ha de tener garantizado un puesto para su hijo —en lo que aquí se llama «guar-

dería» y nosotros llamamos «llar d'infants», que sea no sólo un centro asistencial, sino que sea un centro educativo y un centro de educación social.

Si realmente todos queremos una Constitución que nos conduzca a la democracia, si no empezamos por intentar resolver problemas fundamentales, muchos problemas que tienen los niños de pequeños, luego es muy difícil encontrar solución; la carencia afectiva, la falta de seguridad, la falta de educación en la más temprana edad pueden influir negativamente en el desarrollo de su vida social. Entonces para mí, esto que decimos todos los partidos políticos de que queremos una enseñanza gratuita y obligatoria hasta los 16 años, quisiera que se precisara no el carácter de obligatoriedad —no vamos a obligar a todas las madres forzosamente a que llevan a los niños a una guardería o a un centro preescolar si les pueden atender bien, afectivamente, y pueden educarles en casa—, sino que ninguna madre que se vea obligada a trabajar fuera del hogar o que lo desee, carezca en su barrio, en la zona rural o donde viva de un centro educativo donde se atienda a los niños y se les eduque, porque respecto a la igualdad de oportunidades sabemos —sobre todo los que nos dedicamos a la educación— que si un niño llega a los seis años a la escuela y no ha ido antes a ningún centro educativo preescolar ni ha podido atenderle bien su familia, nos encontramos con mecanismos de aprendizaje y de maduración del individuo que si no han estado motivados y estimulados a la edad oportuna llegan retrasados a la escuela, y aún más los niños con una deficiencia física o psíquica a los cuales no se estimula precozmente y para los cuales no hay ninguna asistencia educativa ni sanitaria y son una carga y una vergüenza para los padres que los esconden dentro de sus casas. Para mí, si una Constitución ha de ser aquello que ha de garantizar a todo ciudadano el derecho a la vida, ha de ser a una vida digna. Y es imposible la inserción en la sociedad de una persona útil, si el problema educativo de la primera edad no se resuelve, y junto con este problema no me extiendo en lo de la Educación General Básica y no voy a citar otras cosas para no alargarme. Encuentro otra cosa fundamental: si en la Constitución se ha de recoger que todo ciudadano tiene derecho a una participación activa en la construcción de un mundo más justo para todos, si no garantizamos en materia educativa el que para poder ocupar dignamente un lugar de trabajo haya una formación profesional adecuada, nuestra Constitución realmente tampoco va a servir para la construcción de esta sociedad democrática. En el mismo sentido y al decir que todo el mundo tiene derecho a la educación no hay que marginar a todos los minusválidos, síquicos o físicos. El Estado en esta Constitución ha de garantizar a todos los ciudadanos estos derechos y no sé cómo se ha de articular, pero me parece que esto es previo a todas las restantes filosofías e ideologías políticas de partido que podamos tener; primero es el derecho a la vida, el derecho a participar activamente en la vida social pero a continuación es precisa la educación, y cuando los niños son pequeños y no lo puede hacer la familia, el Estado ha de hacer lo que sea necesario para su educación y todo el mundo ha de participar activamente en el trabajo, y no sé cómo puede lanzar a la juventud al trabajo sin una preparación profesional, ni tampoco marginar a todos aquellos niños que por razón de nacimiento, quizá a alguno de ellos se les podía haber puesto remedio con lo que he dicho de una asistencia prenatal a las madres.

Quisiera que todo esto se contemplara y no se dejara para más tarde, me parece que debe figurar en la Constitución, porque —me lo dice mi experiencia de Profesora—, muchas cosas a los seis años ya están hechas. El proceso educativo y los mecanismos de aprendizaje no se terminan hasta los dieciséis

años porque antes de los seis años el niño necesita ya recibir educación y va madurando el cerebro de los alumnos, puesto que si no luego será demasiado tarde. Nuestro partido propugna una enseñanza, una educación, que forme hombres libres, responsables, solidarios, que puedan incluirse en la sociedad y mejorarla para construir una verdadera democracia; por tanto, nuestro programa lo que desea es una enseñanza obligatoria hasta los dieciséis años en un ciclo único, sin separarles sino dando opciones y gratuita también hasta los dieciséis años. Lo que creo debería quedar claro en la Constitución es la gratuidad; el Estado si quiere realmente tener ciudadanos que quieran participar en la construcción de un Estado español democrático, ha de garantizar que la enseñanza sea gratuita para todo el mundo y esto es una cosa que ha de ser, si es un deber la educación también es un derecho y entonces el Estado se ha de vincular. El otro aspecto fundamental, hablo como perteneciente a un partido nacionalista catalán, es que si el Estado garantiza a todo ciudadano sus derechos y garantiza que la enseñanza, la educación y el acceso a la Universidad la realice en igualdad de oportunidades para todos —que sólo será posible cuando sea gratuita— ahora hablo del caso de Cataluña, pero esto se puede referir a todas las nacionalidades o regiones que tengan un estatuto de autonomía. El legislar, el planificar, el administrar los recursos económicos y humanos que les corresponde en materia de educación, ha de hacer precisamente desde el poder autonómico y solamente —en esto estoy de acuerdo con lo que antes se ha dicho aquí— para aquellos títulos profesionales, que son de ámbito en todo el Estado español, aquellos planes de estudios se han de regir todos por la misma normativa, planes de estudios concertados, etc., —puede ser que chicos de Castilla o de donde sea vayan a estudiar a Barcelona, o chicos de Barcelona vayan a estudiar una carrera a Madrid o que se vayan a trabajar fuera— es decir, que en cuestión de validez de títulos para poder ejercer profesiones de cualquier tipo haya algo que los equipare y que los iguale. En lo demás nosotros queremos que sean precisamente las autonomías las que se encarguen de toda la política educativa dentro de sus ámbitos territoriales. Nosotros abogamos también por una descentralización de la educación y de la enseñanza en cuanto al nivel educativo que afecte a niños más pequeños, las entidades públicas más pequeñas sean las que se hagan cargo de ello, es decir, que para toda la educación preescolar, para toda la educación básica, al menos para los primeros ciclos sean los municipios los responsables de planificar la necesidad de centros, etc., para cosas que afecten a niños de hasta dieciséis años pueden ser entidades comarcales —yo hablo también presionada porque muchos piensan que Cataluña solamente es Barcelona y Lérida, pero es una zona eminentemente rural donde tenemos graves problemas—, comprendemos que ha de haber un nuevo ámbito no tan amplio como la provincia, sino comarcal en el cual puedan planificar de qué manera pueda ser la educación, etc. Es decir, en este sentido, que algunos llaman descentralización —a mí el nombre no me importa—: Lo que quiero decir es que se ha de planificar por los municipios, por los barrios, etc., se han de coordinar, las normas que rijan en todo el mundo autonómico, en toda la nacionalidad. Para los estudios superiores, evidentemente somos partidarios de la universidad autónoma y en cuanto a convalidación de títulos que haya una normativa general. Otra cosa que propugnamos —también ya lo han dicho aquí— es la formación permanente, pero entendiendo que empieza cuando se nace, no solamente cuando una persona es mayor y luego también propugnamos que el acceso a la universidad, de ninguna manera esté condicionado por motivos socioculturales o

económicos, ya que nuestros hijos de comarcas rurales nunca tienen el nivel cultural aunque tengan las mismas metas que otros chicos que viven en un ambiente cultural más favorecido, entonces que no sea éste el motivo de no poder acceder a estudios superiores y que al mismo tiempo pueda ser compatible con el trabajo, esto es ya un proyecto de más alto alcance.

En cuanto a la ideología de los centros, nosotros no queremos que haya una escuela, en el sentido de la llamada escuela única y a través de este único aparato de la escuela, el partido político que entonces esté en el Gobierno pueda hacer pasar su ideología, sino que queremos que se garantice el derecho de los padres a que sus hijos reciban la educación, pero que esta educación no sea una educación única dictada por un Gobierno monocolor y por una ideología determinada, es decir, que se respete el pluralismo y la opción de los padres. En cuanto a la creación de centros, si en una planificación municipal, por barrios, si en una planificación comarcal se ve la necesidad de centros, si la creación de estos centros la iniciativa viene de un sindicato, viene de una asociación de vecinos, viene de un grupo de profesores y padres y la escuela allí es necesaria porque está planificada y esta escuela responde a las necesidades, ésta escuela ha de poder existir siempre que cumpla las garantías que se hayan dictado en las normas de educación, es decir, en cuanto a que haya un control del dinero, en cuanto a la gestión democrática por profesores, padres, los poderes públicos que como son los que pagan han de tener también un control público de la gestión, otras asociaciones y otras personas, es decir, nosotros sólo limitamos la libertad de creación de centros a que en aquél lugar donde haya determinados centros, estos centros sean necesarios, y que ese centro que se cree cumpla todos los requisitos y que ese centro esté dispuesto a recibir todos los controles municipales o comarcales, es decir, que la gestión de los centros sea democrática, es decir, abogamos por una escuela en verdad pluralista. Y estoy de acuerdo con este señor que me ha precedido, en que todos los niños han de tener igualdad de oportunidades, tanto los de la zona rural como los de Barcelona, quisiera decir a este señor que si quizá algunos niños catalanes tienen más oportunidades escolares es precisamente porque es en Cataluña donde el Estado invierte más dinero en educación, y nosotros vamos a tener más dificultades en hacer que la enseñanza sea gratuita, porque si tenemos un 60 por 100 que lo pagan los padres, vamos a necesitar que en Cataluña el Estado dé muchos más recursos en materia de educación. También querría decir a este señor que en una cosa no estoy de acuerdo pero en sentido positivo y es que no puede costar la misma cantidad de dinero un alumno de una zona rural que un alumno de una zona urbana, porque si nosotros queremos dar la misma calidad en la educación, en la enseñanza, hemos de aceptar gastar más dinero en las zonas rurales que en las de las capitales; es decir, que estoy de acuerdo en que la calidad de la enseñanza sea igual para todos, pero que estemos dispuestos a gastar más dinero en aquellas zonas en que con menos cantidad de niños, en que los profesores tendrán más problemas en adaptarse, en las comunicaciones, etc., resulta que allí la enseñanza de un niño es más cara. Estoy de acuerdo en la igualdad en cuanto a la calidad de la educación pero según donde esté ubicado el centro hemos de aceptar un mayor gasto público para este centro. Estoy de acuerdo también en que únicamente con esto no se solucionan los problemas de que todo el mundo tenga acceso a la cultura, a la educación, y que ahora, quizá, hablaré por mi condición de Profesora de Escuela Normal, los profesores, los maestros, si no tienen una formación suficiente, si la sociedad no les paga lo que les tiene que pagar, si

no se tienen en cuenta esos horarios, no sólo los horarios de docencia, sino los horarios de preparación, etc., es decir, si este elemento que es decisivo a la hora de la renovación de la enseñanza no se tiene en cuenta, tampoco podremos llegar. Quizá lo último que me queda es lo de la lengua, es decir, que nosotros propugnábamos que la enseñanza en la etapa obligatoria sea en la lengua del niño y que en las regiones que además de hablar la lengua del pueblo se habla otra, se les respete a estos niños la lengua, pero también se les dé opción en todas las escuelas a que aprendan y puedan hablar no sólo su lengua, sino la lengua de la nacionalidad o región que por el hecho de trabajar en ella ya es la suya. En todos los programas de la escolarización básica ha de instaurarse la enseñanza en el conocimiento de los contenidos culturales de la nacionalidad o región en que estén ubicadas las escuelas.

Sr. FRAILE (Unión de Centro Democrático)

A estas alturas, probablemente, tanto para los que estamos en la mesa como para quien después pueda leer estas páginas, lo más importante es intentar ceñirse lo más concretamente a la cuestión en la que estamos; a mí me parece que ese ceñirse a la cuestión, implica en este momento analizar primero cuál es el carácter que tiene la Constitución —o una Constitución— y segundo cómo se inserta la materia constitucional en el terreno de la educación en la circunstancia española en este momento. En primer lugar, respecto al tema de la Constitución, si ésta se define normalmente como sea especie de norma suprema en la que se articula el sistema de poderes públicos y la relación de los ciudadanos con esos poderes públicos, se ha planteado en la Mesa el tema de si la Constitución tenía que estar reflejando o no una circunstancia democrática o una situación progresivamente democrática. Creo que el que la Constitución tenga carácter democrático o no, responde fundamentalmente a que haya elecciones democráticas antes, y si las ha habido la Constitución será democrática en cualquier caso; otro problema será el de que se plantee como Constitución con intención de estabilidad, en cuyo caso sí existe una matización importante que es la que hay que intentar que no sea una Constitución de partidos, sino una Constitución de consenso; yo creo que la política de la U.C.D. es bastante clara y transparente en este tema, intentar hacer una Constitución de consenso, una Constitución en la que realmente no se trate de su propio y excluyente proyecto constitucional, sino que se trate de un proyecto que pueda ser compartido por la mayor parte de las fuerzas políticas; esto implica el que necesariamente la Constitución tiene que tender a no ser tanto una Constitución que pudiera consagrar unos principios programáticos muy desarrollados, sino que «a priori» tiene que tener esa flexibilidad que se pedía en algún momento, esta flexibilidad de la que va a resultar, por tanto, el que su texto no sea excesivamente largo y que sólo se consagren como texto constitucional aquellos puntos que son absolutamente indispensables para fijar las zonas de consenso de todas las fuerzas políticas.

Creo que esto es lo que va a hacer y se ha facilitado anteriormente la información de que en el Proyecto Constitucional parece que existe efectivamente un artículo referido al tema educativo. Con ello yo querría pasar al segundo tema que es el de cuál debe ser en estas circunstancias la materia constitucional. El tema de la educación en materia constitucional puede tener

y tiene dos vertientes: una primera que es la que regula la proyección personal de los españoles sobre el tema educativo y una segunda que es la que analice la posible repercusión orgánico-funcional dentro del texto de la Constitución. La primera parte, lógicamente, tiende a configurar el tema educativo como un derecho y a situarlo en la zona de la Constitución en la que está ya contenida la declaración de derechos; ahora bien, este derecho tiene que tener una matización para recoger tres puntos concretos, porque en realidad hay tres temas concretos en ese mismo punto: la formulación de un principio, la articulación de un derecho y luego la formulación de una tendencia estructural o de si se renuncia a corregir una tendencia estructural. La formulación de principio, a juicio de la U.C.D., es la formulación clara del principio de libertad de enseñanza, que parte de la existencia de una sociedad pluralista en la que cree, y cuyo pluralismo quiere que se enriquezca progresivamente y que, por consiguiente, es lo único congruente con ese principio de sociedad o ese modelo de sociedad al que quiere dirigirse; este principio de libertad tiene, por consiguiente, que proyectarse de tal manera que sea compatible desde un análisis de la realidad española actual, hacia un proyecto hacia el que se pretenda que se encamine la sociedad española en el futuro. En segundo lugar decimos que es un derecho, es un derecho que por eso combina y articula simultáneamente un deber, es un derecho del niño a recibir educación, es un derecho del padre a elegir la educación que le da a su hijo, simultáneamente es un deber del padre de concurrir, de intentar facilitar o dar a su hijo los medios de esa educación y es un deber de todas las instituciones públicas y privadas el poder colaborar y el poder intervenir en el planteamiento de la enseñanza. Por otra parte, es una formulación estructural, es decir, hace falta el partir de un análisis de la realidad cultural española; diré entonces cuál es el tipo de planteamiento por el que se opta. Aquí hay un tema que se ha planteado que es el de las consecuencias del principio de igualdad de oportunidades, aunque quizá alguno pueda llegar a tener, efectivamente, la posibilidad de acceder a la educación en toda la medida en que dé su propia capacidad, hay que hacer que se remuevan los obstáculos sociales que pudieran impedir ese desarrollo de su propia capacidad; esto lleva, evidentemente, al planteamiento del tema de la gratuidad, como una de las formulaciones iniciales, lo que si bien es un principio evidente al que hay que ir, la única duda que cabe plantear es, si en aras de una auténtica efectividad del derecho, digamos de esa garantía de constitucionalidad de todo lo que se inserte en el tema constitucional, si en aras de ese principio debe o no recogerse específicamente el tema de la gratuidad; creemos que sí, aun a sabiendas de que probablemente eso no es un tema que pueda conseguirse inmediatamente y que va a ser necesariamente, simplemente, un proyecto durante un período de tiempo, aunque sea un período de tiempo corto; pero en cualquiera de los casos el consagrar el tema del principio que pueda servir en este campo como polo hacia el cual dirigirse, creo que parece claro. Por otra parte, hay que reconocer la existencia en este momento de una compatibilidad, compatibilidad funcional en este momento de una enseñanza pública con una enseñanza privada; probablemente ésta es la situación existente en este momento. Quizá el eje de cambio esté empezando a situarse mucho más que en un dualismo enseñanza pública privada, entre enseñanza estatal o no estatal. Si creemos de verdad y somos congruentes con la formulación de un principio pluralista, hay que reconocer que, ni siquiera en el plano de lo público, deba ser únicamente el Estado el ente que pueda facilitar o que pueda organizar o que pueda estructurar un sistema de

enseñanza financiado directamente por el fondo público. Ahí hay que partir de la base de que tiene que coexistir con otros centros docentes que puedan ser creados sea por entidades regionales, sea por asociaciones privadas. Es cierto que el Estado tiene un derecho y un deber de facilitar el que pueda asumirse por todos el bien público que constituye la educación, que en ocasiones tiene que gestionarlo como servicio público, pero que esa vertiente del servicio público no agota más que uno de los modos a través de los cuales el Estado tiene que facilitar el acceso a la educación; eso quiere decir que tiene que ser distinto el planteamiento para lo que sea la enseñanza pública, la enseñanza estatal, de lo que sea para la enseñanza no estatal. En materia que ya no debe estar contenida en el plano constitucional, sí se puede en este momento decir que el principio tiene que ser el mantenimiento de este pluralismo interno de los centros cuando sean públicos y únicos porque si no no es congruente con el principio de libertad; cuando existe un monopolio en el tema que sea no hay más que un solo modo de romperlo, que es el garantizar el pluralismo interno en aquella organización que sea la que tenga el monopolio; ahora el monopolio, en principio, hay que partir de la base de que no es un bien deseable y que, por el contrario, lo preferible es articular el pluralismo en todas sus manifestaciones; esto quiere decir que tiene que haber en congruencia lo que hemos señalado: la posibilidad de que las distintas instituciones puedan articular sus propios proyectos educativos en centros docentes concretos y que sería contradictorio con el principio de libertad y con el principio de pluralismo social el exigir un pluralismo interno en centros que surgen precisamente para facilitar opciones diferenciadas; por consiguiente, el tema ahí es completamente distinto; no se trata de exigir a los centros privados el que tengan que tener unas determinadas condiciones de pluralismo interno que serían artificiales, porque precisamente su razón de ser es la de reflejar algo que quiere ser concreto y no genérico; por consiguiente, este tema no puede admitirse en la enseñanza no estatal. Por otra parte, lo que sí se debe garantizar es que tengan acceso al control o a la gestión de los distintos centros docentes aquellos más interesados en el tema, que obviamente son padres y profesores y ya en los últimos grados de la enseñanza que antes se llamaba media, entonces es cuando podrán participar los alumnos como directamente interesados en el tema. En el fondo, el problema es que si se pretende salir de los directamente afectados, entramos en una posibilidad de sectores interesados que llegarían hasta el infinito, es decir, hablar de las asociaciones de vecinos, hablar de los sindicatos, etc., eso está muy bien, pero en ese caso también habría que hablar de las cajas de ahorro, de los partidos políticos y hasta de las confederaciones de cualquier tipo de actividad que puedan existir en el mismo área; sería prácticamente imposible poner un tipo de coto, porque o los intereses sociales están directamente afectados o no, si se admite que deben estar reflejados deben estar reflejados todos, con lo que también habría que admitir la posibilidad de que los propios serenos de la zona, tan pronto se establecieran, tuvieran que verse afectados por la existencia de esos centros. De todas maneras, entiendo que esto no forma parte del contenido estricto de la materia constitucional, creo que debe garantizarse únicamente un pluralismo articulado también con el tema real de que exista una financiación pública de todo tipo de enseñanza; aquí es donde entra el problema de la gradación, el problema de la gradación entre la administración de unos bienes necesariamente limitados y, en cambio, unos bienes sobre los cuales hay que efectuar una distribución prioritaria. Es evidente la necesidad de que el Estado facilite

el que todos los ciudadanos tengan acceso a la educación; es tema que puede exigir un tratamiento prioritario, en este momento el de la instalación de nuevos centros docentes, pero esto tiene carácter estrictamente coyuntural y únicamente para dejar resuelto el tema de la plena escolarización. No debe plantearse en términos que hagan inviable un tipo de planteamiento claramente pluralista tan pronto esté resuelta la situación que podríamos llamar de emergencia de la no escolarización satisfactoria de todo el censo escolar español. Ello llevaría al tema de si deben establecerse o no subvenciones; la subvención es un tipo de tratamiento —creo que ha sido vergonzante el reconocimiento de lo que la enseñanza no estatal ha cumplido hasta este momento—. Creo que debe de establecerse un sistema de financiación en paridad, si bien tiene que haber una posibilidad clara de control del nivel de enseñanza, de las condiciones de los centros que existan en todo momento, de aquellos centros que las gocen de algún modo, que estén en ese momento en la situación de prestar ese bien público con carácter general. Finalmente, el planteamiento del tema, que ya no es afectando directamente al área de los derechos, sino del área de las relaciones interorgánicas, creo que en esto ha habido un consenso entre toda la Mesa y que el tema, por consiguiente, parece estar suficientemente claro. En una Constitución que se va a definir como de estructura regional, entonces obviamente uno de los temas capitales es la delimitación de cuáles son las materias que son competencia del Estado y cuáles son las que se traspasan a los entes regionales o que puedan, en su caso, eventualmente ser compartidas. En el fondo, el que un tema sea compartido o traspasado nunca se produce en su plena totalidad, sino que normalmente existe una cierta compatibilidad de tratamientos siempre. Aquí ha habido un claro, creo, consenso en la Mesa, sobre que realmente hay una serie de condiciones últimas del tema educativo que deben ser de un planteamiento general hecho por el Estado, pero que, en cambio, hay que efectuar un serio traspaso de competencias a los entes regionales en cuanto a organización, en cuanto a programación, etc.; es decir, dejar al Estado reducido a la gran planificación del tema de la enseñanza, a que pueda atribuir los títulos de carácter profesional. Yo creo que en cualquiera de los casos eso no entra dentro del ámbito constitucional, sino que únicamente habría que definir cuáles son las competencias estrictas del Estado no traspasables, pero que, desde luego, hay que efectuar ese traspaso; sólo de esa manera se puede, además, ser plenamente coherentes con el tema de que al final la educación, con independencia de otros planteamientos, con independencia de su versión estrictamente personal, es uno de los procesos de socialización más claros que se registran y que, por consiguiente, el proceso de socialización tiene que ser arraigado de un modo concreto; por consiguiente, tiene que ser reflejando las peculiaridades de la zona, de la región en la cual esté arraigado, aunque también habrá que buscar el modo de defender y garantizar a aquéllas personas cuyo arraigo sea estrictamente coyuntural, de lo que tampoco se trata de efectuar un desenraizamiento de lo que puedan ser sus propios arraigos de origen.

Sr. DE VEGA (Catedrático de Derecho Político)

Yo no soy hombre que pertenezca a ningún partido político y he sido aquí invitado en calidad de constitucionalista. Después de haber oído las intervenciones de los distintos partidos, en las que básicamente lo que se ha expuesto

—si yo no he interpretado mal— ha sido la filosofía de la educación de cada uno de los mismos, creo que podríamos entrar ahora en el tema, tratando de una manera efectiva la cuestión de la constitucionalización de la materia educativa. Se ha hablado aquí de que la Constitución futura española ha de ser una Constitución basada en el consenso; en definitiva, se pretende indicar con ello que ha de ser una Constitución no impuesta por un grupo o partido político dominante, sino que se acepte la ideología, o que se acepte el supuesto subyacente de otros partidos. Me parece que, desde el punto de vista constitucional, acaso sea necesario hacer una aclaración. Una Constitución de consenso quiere decir que es una Constitución fundamentalmente anfibológica, en el sentido de que no es una Constitución como se concebía en el s. XIX, que se convertía en un gran programa político de la nación, sino que precisamente lo que determina es un sustrato ideológico mínimo que todos aceptan, renunciando, precisamente, a supuestos o principios básicos de su propia ideología, aceptando supuestos de ideologías, muchas veces en contraposición. Y cara al tema constitucional y para empezar a discutir adecuadamente, a mi juicio, esta cuestión, hay que matizar algo de lo que probablemente no se ha insistido demasiado en ello, pero que puede ser importante y es que la Constitición en la parte dogmática es anfibológica. La Constitución, a mi juicio, en la parte orgánica no tiene que ser breve, sino que, al contrario, tiene que ser muy extensa en la medida en que, precisamente la ambigüedad de los principios deja reducido al ordenamiento constitucional no al español actual, sino prácticamente a todos los ordenamientos constitucionales, a un sistema en el que se fijan las reglas de juego político. Y precisar adecuadamente las reglas del juego político exige por necesidad extensión en la redacción de la parte orgánica de la Constitución; y es aquí donde, a mi juicio, si en el plano de los principios la temática educativa puede quedar reducida a un artículo o dos, artículos en donde se realicen formulaciones generales en las que después de la intervención de los distintos ponentes existen, evidentemente, supuestos de acuerdo, como son la libertad de enseñanza, como es la gratuidad de la enseñanza, etc., sería luego en la parte orgánica donde probablemente habría que desarrollar de alguna manera y de alguna forma la temática de la educación. Pienso que referente a esta parte orgánica se han tratado ya aquí indirectamente una serie de temas; se ha tratado, por ejemplo, el tema de las competencias regionales, a mi juicio tema capital. Como se ha observado un principio elemental que debe regir en el orden educativo es que los niños, en virtud precisamente del principio de la igualdad, de una zona subdesarrollada tengan las mismas posibilidades que los niños de una zona desarrollada; ahora bien, esto en el plano constitucional se traduce en algo muy concreto: cuál va a ser el financiamiento de las regiones; cómo van a ser y cómo van a establecerse los distintos sistemas de competencia de las regiones; cuál va a ser el criterio de distribución entre los distintos entes regionales. Y éstas son, en definitiva, cuestiones que si no afectan directamente a la temática educativa, en el orden de los principios, la afectan de una manera capital muy importante y desde una perspectiva indirecta. Yo, en este sentido, lo que sugeriría sería que a partir de este momento, y una vez que se ha realizado la exposición general de la que pudiéramos calificar filosofía de la educación de los distintos partidos políticos, se expusiera cuál es la posible temática concreta que cada uno de los partidos considera debe ser objeto y regulación constitucional, esto es, que si es posible se empiece a hablar de educación desde la perspectiva constitucional; que se hable desde qué es lo que en la constitución, en principio, debe regularse o no debe ser

objeto de regulación, porque precisamente por el carácter anfibológico que tiene que tener la Constitución habrá cuestiones recogidas en otros ordenamientos constitucionales que acaso no convenga recoger en el ordenamiento constitucional español, y qué cuestiones son las que deben ser recogidas, por otra parte, en el ordenamiento; y a su vez pienso que se podría de alguna manera plantear ese conjunto de temas incidentales que de una manera indirecta, pero de una manera muy importante, van a afectar a la regulación del sistema educativo. Esto es lo que quisiera decir ahora con relación al planteamiento directo e inmediato de la cuestión desde la perspectiva constitucional. En segundo lugar, quisiera hacer también una indicación y es la de que, por supuesto, la concepción general que se tenga de la educación debe de alguna manera responder a las necesidades sociales e inmediatas del país desde el que se está hablando, de la educación y aquí —no sé si entrando en el tema o apartándome del tema— acaso no conviniera hablar del tema educativo en abstracto, sino hablar del sistema educativo como emergencia de una realidad social o socio-política, sociológica, muy concreta. Se ha insistido de una manera permanente como veo a través de una serie de notas que he ido tomando en el tema de la autonomía. El tema de la autonomía creo que exige plantear en toda la lógica de los distintos niveles de enseñanza lo que ésta significa. El hecho de que no se haya matizado la función o el significado de la autonomía en los distintos niveles de enseñanza me parece, en cierta medida, grave; por ejemplo, en la Constitución portuguesa, de una manera indirecta, se distingue perfectamente entre un sistema educativo elemental o básico y el sistema educativo superior y se adoptan una serie de principios a los que aquí no se han referido y que acaso conviniera también fijar en la Constitución con relación a la enseñanza superior; por ejemplo, yo pienso que lo más democrático de un país no es que todos los ciudadanos tengan derecho a convertirse en licenciados o a ser universitarios, sino a articular adecuadamente las enseñanzas primarias, elementales, y enseñanzas generales. En este momento estamos padeciendo en el país —y esto lo digo como universitario— una inflación tremenda de universitarios; ¿sería conveniente, se me ocurre preguntar, que en la Constitución se estableciera, como se hace en la Constitución portuguesa, que el Estado se reserve la capacidad de limitar el acceso a la Universidad en función justamente de las necesidades sociales? ¿Es que el Estado se puede permitir el lujo de convertir a un país en un país de universitarios? Yo pienso que puede funcionar una sociedad con clases o una sociedad sin clases, pero lo que no puede funcionar es una sociedad sin una mínima selectividad, o como hasta ahora viene funcionando el sistema educativo español. Y con relación precisamente también al tema de la autonomía —y pienso que es una cuestión importante a nivel universitario—, creo que habría de alguna manera que precisar el significado que tiene la autonomía en un contexto social como es, por ejemplo, el contexto sajón, y el significado que tiene la autonomía como reacción frente a las universidades centralizadas o napoleónicas, porque esto determina un cambio absoluto y radical en la concepción de la Universidad. La Universidad centralizada o napoleónica ha producido siempre y ha cumplido una función social importante profesionalmente; la Universidad sajona ha cumplido básicamente la función de formar especialistas y en su proyección social, el sistema de funcionamiento, tanto por su origen como por los resultados de ambos sistemas universitarios, son absolutamente distintos. Introducir a nivel constitucional de una manera inmediata y decidida el criterio de la autonomía a nivel universitario, sin conocer las posibles y gravísimas repercusiones que pudiera tener al lado, indudable-

mente de las ventajas, creo que puede ser un hecho tremendamente grave. Yo no me pronuncio ni a favor ni en contra, pero lo que sí creo es que se deben aducir las razones, señalar las ventajas y señalar los inconvenientes. En cualquier caso ésta es una afirmación de carácter marginal y lo que yo quisiera plantear sería justamente ese conjunto de temas concretos que deben enfocarse desde la perspectiva constitucional. A este respecto yo señalaría cuáles son, en principio, las materias que deben ser objeto de constitucionalización y materias que no deben ser objeto de constitucionalización por el propio carácter de la Constitución española; y en segundo lugar cuáles son aquellas matetias que de una manera indirecta afectan al sistema educativo en su conjunto. Y sobre estas cuestiones intentar centrar la problemática y poder plantear de alguna forma el tema.

Sr. MORAN (Partido Socialista Popular)

Yo espero no romper el consenso, creo, al contrario, que lo que propongo es fijar lo que se debe entender como término «consenso». Está claro que la Constitución corresponde a un equilibrio de fuerzas, a unas circunstancias históricas y que una Constitución que no siga a un momento de ruptura, en sustitución de una ideología por otra, es una Constitución de compromiso; pero una cosa es el compromiso en el consenso y otra cosa es evitar entrar en los temas que tienen un alcance ideológico y político determinados. Si la Constitución que está en período de ser elaborada va a ser eficaz debe definirse con claridad lo que debe ser el consenso. Si por consenso se entiende omitir los temas conflictivos, si por consenso se entiende omitir llevar al plano de la participación, incluso en la elaboración de la Constitución, las ideas de aquellas fuerzas políticas que no se han expresado durante estos últimos cuarenta años —y ello para evitar un enfrentamiento dialéctico—, entonces no se produciría un consenso, se produciría un falso consenso, se produciría una expulsión de uno de los elementos que forma el consenso. Y con esto quiero entrar en el tema, que no es el tema de la guerra escolar, pero sí que es el tema de la clarificación del cuadro de lo que es la escuela en lo que pueda tener de contenido ideológico. Estamos todos de acuerdo, todas las fuerzas políticas, en la gratuidad de la enseñanza, unos de forma inmediata, otros —como indicaba el señor Fraile— como un objetivo, un objetivo a un plazo medio, corto o largo. Incluso fuerzas de derechas y de izquierdas, hemos hablado aquí de la enseñanza como servicio público; si la enseñanza tiene que ser gratuita, esto quiere decir que tiene que ser pagada por el Estado, esto quiere decir que tiene que ser pagada por todos los ciudadanos y entonces se plantea el problema de la neutralidad de la enseñanza. A veces, se citan casos como soluciones perfectas, como, por ejemplo, la holandesa que provienen de situaciones, de países, de pluralidad religiosa, de existencia de iglesias diferenciadas. En estos casos, en estos ejemplos, se está extrapolando con exceso. Holanda como nación, como sociedad, es el equilibrio creciente entre un país de formación protestante y unas nuevas generaciones, muchas de ellas católicas, unido todo ello a un porcentaje importante de agnósticos y de humanistas. También se cita el caso de Alemania, que es un país que tiene la misma formación histórica: nacionalidad nacida de la lucha entre protestantismo y catolicismo. Esto es eludir el problema. El problema español está en que el Estado hasta ahora ha sido un Estado confesional al igual que su universidad y su escuela. Esto no corres-

ponde ya al consenso actual, puesto que en primer lugar todas las tuerzas políticas, incluso las de la derecha están dispuestas (debido al enorme giro histórico después del Concilio Vaticano II) a prescindir de la confesionalidad, porque consideran además que su filosofía y sus creencias religiosas se enriquecen en el pluralismo, en el diálogo, en la confrontación. Es decir, el problema está en que la Constitución tiene que buscar una solución de consenso partiendo de un supuesto no confesional y partiendo de un supuesto no confesional que no provoque guerra escolar. Entonces, hay dos soluciones aparentes. Una es la libertad de crear centros religiosos, de crear centros de enseñanza, con la consecuencia de que ciertos centros de enseñanza serán confesionales. (Aquí recibo con cierta sorpresa la afirmación del señor Fraile en el sentido de que cuando se trate de un centro de enseñanza privada no había porqué exigirle el pluralismo ideológico. A mí me parece que esto llevaría a crear ciertos reductos ideológicos. Estos reductos ideológicos que serían los centros de los que surgiría la guerra ideológica o la guerra religiosa.) O bien se permite la creación de todos los centros privados que se quiera, pero se les exige el pluralismo ideológico. Esto implica una cierta intervención del Estado o por lo menos una cierta definición de la Constitución y si no es de la Constitución de la Ley General de Educación que derive de la Constitución. O se va a lo que se podría llamar escuela pública que es compatible con la iniciativa para crear escuelas, escuela pública que no es la escuela estatal, escuela pública que podría ser la de cualquier comunidad municipal, local, de asociaciones de vecinos, etc., ateniéndose siempre a unas normas generales dictadas por el Estado. Nosotros no aceptamos que el Estado imponga un proyecto o modelo educativo dado, que planifique, gestione y controle la enseñanza monopolísticamente, o que diseñe un tipo de escuela estatalizada en la que se imparta la ideología emanada del Poder. De lo que se trata, dada nuestra constitución histórica y cultural, es de evitar la guerra religiosa: la guerra de la escuela, a través de un planteamiento religioso. Me parece a mí que la defensa falsa de la neutralidad de la escuela privada sigue un mal camino, porque se crearía inmediatamente la dualidad que se creó en Francia a principios de siglo de la lucha de los «instituteurs» contra las escuelas privadas, se crearía la dualidad que se creó bajo la IV República en Francia con la Ley Baranger. Se crearía lo que está creado en la Constitución portuguesa, cuyo artículo 43, me parece es la consagración de la incapacidad de un consenso. Más que el triunfo del laicismo en Portugal es el triunfo de la subsistencia del anticlericalismo y clericalismo en Portugal, y dice: *Artículo 43*. Primero: «Se garantiza la libertad de aprender y enseñar.» Segundo: «El Estado no podrá arrogarse el derecho de programar la enseñanza y la cultura en virtud de directrices filosóficas, estéticas, ideológicas y religiosas» (Concesión al norte de Portugal) y, por último. Tercero: «La enseñanza pública no será confesional.» Pero lo que no se dice es si en la enseñanza pública podrá dispensarse enseñanza religiosa. Esto es un compromiso que consagra la división de Portugal, país en el que ciertas zonas son anticlericales y cuyas zonas norte son clericales.

En definitiva, yo creo que la Constitución española actual, que debe ser una Constitución de consenso no puede ser una Constitución que escamotee cuestiones, sino que encuentre realmente cuál es el mínimo común que pueden aceptar los distintos grupos. Considerar que no hay un problema filosófico detrás de la cuestión de la enseñanza, que no hay una cuestión de tipo

religioso, esto es la política de la avestruz. Lo que hay que buscar es el pluralismo dentro de la escuela, en cuanto a su curriculum, en cuanto a sus cursos, una escuela compatible con la delegación de poderes evidentes a las autonomías y a los distintos órganos de poder. Dentro de esa escuela cabría la enseñanza de la religión cuando así lo decidiese el equipo del centro, cuando así lo solicitasen padres y alumnos. Por cierto que la fórmula podría ser una fórmula sencilla que consagrase la pluralidad, el pluralismo en la enseñanza.

Sr. GONZALEZ PARAMO (Alianza Popular)

Quisiera plantear el mismo tema que Fernando Morán, porque entiendo que a propósito de este tema surge este problema de fondo, incluso en la autogestión. Yo pienso que la autogestión es una manera de participación que para ser plural tiene que asumir dos misiones: facilitar la posibilidad de participar de modos distintos y generar orden democrático al mismo tiempo. El precio de un pacto o consenso que se paga en el campo educativo o en otro campo. Lo educativo exige, sin embargo, ser coherente y hay dos opciones: o podemos optar por una *Constitución ambigua y desequilibrable a corto y medio plazo*, y en ese caso está entendido o subentendido el consenso; o, por el contrario, podemos pensar en una *Constitución democrática occidental* que ofrece posibilidades de poder a las opciones de izquierdas y de derechas y de centro y, a través del mecanismo democrático, ir incluso al cambio de modelo, pero a través del mecanismo; es decir, *podemos ser claros ahora o podemos ser ambiguos ahora*.

Entonces toca el tema, con su agudeza intelectual, Fernando Morán y habla de Holanda, de Alemania como países plurireligiosos en los que se logra un tipo de Constitución, que parece ser que no es aceptable para nosotros. Yo creo que la opción es clara. Lo que parece ser contrario a la argumentación de Alianza Popular es favorable, ¿por qué?, porque *una cosa es la no confesionalidad del Estado*, en la que coincidimos, y *otra muy distinta es la de privar de derechos ciudadanos a los ciudadanos creyentes, sobre todo si estos son mayoría; un extremo es el monopolio de la Iglesia y otro el monopolio laicista* —una suerte del clericalismo de izquierdas—: excluir a ciertas personas de ciertos derechos, no les favorece. Y yo no tengo miedo a la guerra de las escuelas —expresión demasiado dramática, de una de las muchas dialécticas que queramos o no existen— *¿por qué no vamos a admitir la «guerra de las escuelas» si da lugar a Constituciones como la de Holanda o como la de Alemania?*, ¿por qué hemos de admitir la dialéctica de las clases y de las fuerzas productivas y no vamos a admitir la dialéctica de las escuelas? Todo conflicto es positivable y en este sentido creo que limito mi intervención por el momento.

Quiero añadir simplemente algo que Manuel Fraile sabría defender muy bien; lo que expresó Manuel Fraile y yo coincido con él, no es que las escuelas privadas por ser privadas deban de «no tener» esa obligación de ser pluralistas en el interior, no; dijo, las privadas que se funden para «proyectos específicos», por ejemplo, una Facultad de Económicas para Marketing en Estados Unidos (un fin concreto) no tiene por qué ser pluralista, lo que tiene que enseñar es Marketing. En este sentido lo dijo, o al menos así lo entendí yo, por eso pienso que las que sean homologables (que van en el continuum

desde la puramente privada para fin específico, a la general homologable a lo que hace el Estado) hay varios niveles de subvención. Podemos admitir en ciertas homologables el que haya pluralismo cuando sea una y sustituya a la estatal. Es un continuum que puede ir desde la nula o casi nula subvención, porque va a un fin con predominio del interés privado, hasta la total subvención porque está haciendo la función social de la «estatal pluralista en el interior». Nada más.

Sr. FRAILE (Unión de Centro Democrático)

Yo quiero aclarar en relación a mi intervención, que parece ser que se entendió como que el pronunciarse de una determinada manera sobre la pluralidad ideológica en la escuela no pública, o digamos mejor, en la escuela no estatal, era sólo una solución aparente. Entonces parece que en algún momento se ha presentado la postura de enfrentamiento inevitable entre una concepción confesional y una no confesional. Yo lo que quiero que quede claro es que la postura de U.C.D. en este tema, no es la de plantear cualidades ni alternativas, sino que es libertad coherente; entonces, por consiguiente, a mí me parece que, tanto derecho tiene a configurarse un centro de la Iglesia como un centro socialista, y vamos a ver si de verdad los socialistas querrían también mantener esa pluralidad dentro de su escuela. Entonces, seamos coherentes; una cosa es lo que es del Estado y que, por consiguiente, es el ámbito de lo de todos y otra cosa es lo que responde a diversos tipos de comunidades y que, por consiguiente, tienen derecho a plantearlo como quieran. El problema será el que la gente lo deje o no, pero no el que no tengan su libertad de planteamiento.

Sr. MORAN (Partido Socialista Popular)

Quiero decir simplemente que una escuela socialista es un absurdo. O sea que no se trata de ese argumento. Es un argumento polémico dialéctico. Enseñar socialismo a un niño de cinco años es un absurdo, es contrario incluso a los principios socialistas. Con esto quiero decir que el problema no se escamotea, no se escamotea con dialécticas. El problema está en si la escuela tiene que tener una neutralidad compatible con el pluralismo ideológico de los padres y de los niños. Y en si en el caso de que los niños quieran recibir educación en una filosofía determinada, y en este caso mayoritariamente será en la religión católica, tiene que la escuela pública aceptar, dentro de sus cursos, de sus planes de estudio, la participación, la enseñanza de este tipo de religión compatible con la neutralidad general de la enseñanza. Pero hay otros problemas: la enseñanza religiosa, la enseñanza filosófica no se limita a las horas de clase. Se extiende también a la cátedra, a los libros, al ambiente. Cuando un país se define pluralista y cuando, además, una religión llega a ese determinado nivel que, considera, purifica su contenido y hace más fuertes a sus creyentes, se impone el diálogo. Me parece que el diálogo debe tener lugar en un ambiente que sea, digamos, neutral. Me expongo a la crítica de que no hay nadie neutral. Pero considero neutral positivamente un marco en que se permite el contacto con personas que profesan otra religión, o no practican una religión. Lo que a mí me parece peli-

groso, es que un país donde hay una religión, predominante, configuradora del Estado durante siglos, implicada en el Estado durante siglos, no durante 40 años, sino durante siglos con interpretaciones de su historia basadas exclusivamente en una religión determinada, lo que me parece lleva, inevitablemente, a un planteamiento anacrónico peligroso es la creación de escuelas confesionales, monoideológicas, cerradas sobre sí mismas, en las que no coexisten diversas orientaciones.

Sr. FRAILE (Unión de Centro Democrático)

A mi juicio hay un tema que está bastante claro, y es que da la sensación de que este planteamiento de discutir y de amenazar con los riesgos que puede tener un pluralismo completo, se pretende encubrir el tema que el P.S.P. conoce perfectamente, de que en el fondo nada es neutral en una medida política; y entonces el pretendido neutralismo de una escuela que desconociera el problema no es neutral, sino es una toma de posición bastante clara. A lo que U.C.D. se niega es a admitir por las buenas ese planteamiento por el cual eso es una medida neutral. No es neutral y, por consiguiente, al no entrar dentro de su filosofía, se opone.

Sr. GONZALEZ PARAMO (Alianza Popular)

Es lo que sucede en el planteamiento neutro; la neutralidad excluye a los no neutrales, y en cuanto excluyente no es democrática. Si admitimos que en la base de la opción democrática de una democracia occidental, es absolutamente inadmisible hablar de una escuela neutra en la filosofía occidental. No pretendo tener razón, sigo unos principios.

Sr. TERRON (Partido Comunista de España)

Aquí se está centrando la discusión en un tema que merece reflexión y estudio. Como he reflexionado bastante sobre ello y he tratado de interpretarlo, pienso que es una concepción anacrónica de la educación, creer que hoy se podría conservar un tipo de escuela confesional como ocurría hasta los años 50; es un verdadero error pensar que la sociedad es la misma. Hasta los años 50 la información que el muchacho recibía en una escuela confesional era casi única; el muchacho no tenía más flujos de información que los de la escuela y la Iglesia; no existía ni la información incitante del doble tipo que existe en todas las sociedades democráticas industriales (la industrialización de la información por una parte, y la publicidad comercial por otra, ni el clima de libertad política) como elementos acuciantes del individuo.

Nos enfrentamos con tres elementos: la opción de libertad política, la industrialización de la cultura y la publicidad comercial, como estímulos y como flujos de información que inciden sobre el muchacho y que compiten con lo que el asesor religioso, el cura o el director espiritual le decían, que no tenía contradicción, es decir, era una información unitaria y configuradora. En las escuelas de entonces toda desviación en los muchachos era considerada como producto de sus profesores, de unos agitadores profesionales, que

siempre venían del exterior; en verdad, había algo de esto; pero hoy un muchacho nada más salir a la calle, vaya a una escuela privada, religiosa o no religiosa, no sólo es incitado sino que está sellado por multitud de factores informativos, por carteles, por pintadas, por las más diversas formas de llamar su atención que naturalmente le desvían. Sin embargo, se sigue pensando como si la escuela fuera la única conformadora y que el profesor fuera realmente el único factor que determina cómo va a pensar el alumno; a mí esto me parece increíble. Me parece increíble, que en un colegio religioso a un profesor de química le pidan que firme un documento de compromiso, como está ocurriendo a muchos compañeros míos, que no son católicos, no practican la religión católica y firman el documento porque de lo contrario tienen que quedar en la calle. Es una concepción anacrónica el no darse cuenta de esta enorme diferencia entre una sociedad muy poco informada y una sociedad tan tremendamente informada, que los individuos estamos todos sometidos a información acuciante. Entonces yo creo que tanto la escuela, la nueva escuela pública, que nosotros propugnamos, como las escuelas privadas que yo pienso que seguirán existiendo con sus opciones unitarias, con sus proyectos educativos, que el enemigo que tienen de verdad no está en la escuela, está fuera y que hay que combatirlo —espero que inventen normas para combatirlo—. Por mi parte, yo ya he alertado a los colegiados de que uno de los problemas más fundamentales que tienen delante es cómo ordenar, cómo tratar de formar a los muchachos que están sometidos a tan tremendas influencias. Los profesores tienen que enfrentarse con una competencia informativa enorme; tienen que ver la manera de tratar, de tratar y de intervenir, de poner en orden toda esa masa informativa que recibe el muchacho desde la Televisión, los tebeos, hasta en los andenes de los metros y en las calles, creo que ése es un problema que se debe tener muy en cuenta al buscar entre los profesores a los responsables de las ideologías «desviadas» de los muchachos.

Sr. DE VEGA (Catedrático de Derecho Político)

Volviendo al tema de la conveniencia de plantear, por ver si se pudiera llegar a algún resultado positivo, desde la concreción constitucional la cuestión de la educación, insistiría en lo que había indicado antes; que acaso convenga que se pronuncien los representantes de los distintos partidos, primero sobre qué materias deben ser objeto de constitucionalización, deben ser reguladas o no en la Constitución; en segundo lugar qué materias no deben ser objeto de regulación constitucional. Hay una serie de puntos en los que dije antes estábamos todos de acuerdo, en que la enseñanza debe ser gratuita; ahora bien, con relación al tema de la escuela cabría preguntar, ¿debe ser objeto de regulación constitucional el que la creación de escuelas privadas cumplan determinados requisitos?, ¿se debe establecer en la Constitución qué tipos de requisitos deben cumplirse para que se creen esas escuelas privadas? —supuesto que fue discutido en otros ordenamientos constitucionales y que en algunas constituciones aparece perfectamente recogido—, ¿debe constitucionalizarse e indicarse a nivel programático en la Constitución la posibilidad de una educación permanente, el establecimiento de una educación de adultos con carácter generalizado?, ¿debe establecerse en la Constitución cómo han de regularse los distintos ciclos de la enseñanza? Pienso que éstas serían materias

concretas que podrían ser objeto de discusión. En tercer lugar yo quisiera insistir ahora en un punto que se ha planteado que es el de la Constitución por consenso, para clarificar de alguna manera la problemática constitucional. Se está citando aquí el caso de Alemania insistentemente; en efecto, una Constitución por consenso no quiere decir que sea una Constitución que carezca en absoluto de principios y que carezca en absoluto de una mínima orientación ideológica. Ahora bien, lo que ocurre es que una Constitución por consenso, precisamente para que el consenso se produzca, no se da una ideología definida propia de un partido y en ese sentido el elemento, el ingrediente de la Constitución es mínimo. Pero para compensar ese mínimo ingrediente ideológico en las constituciones por consenso —que son las últimas constituciones que han surgido después de la guerra— suele haber un máximun, en el sentido de que se coincide en un mínimun y se coincide en un máximun. Con el ejemplo se aclarará lo que quiero decir: en la Constitución, en la Ley Fundamental de Bonn, se empieza en el artículo primero diciendo: «la dignidad del hombre es intangible». Hay un máximo de consentimiento en tanto en cuanto se formula un principio tan abstracto que es el que permite establecer la conciencia de distintas tendencias ideológicas y esto va a tener una tremenda dimensión constitucional. Porque el hecho de que haya esa cláusula que representa un máximun significa que a la hora de garantizar el ordenamiento constitucional, hay que preguntar cómo se garantiza ese máximun y es entonces cuando nos encontramos, como fenómeno típico de todo constitucionalismo de después de la segunda guerra mundial, con que quien garantiza la Constitución va a ser justamente un instrumento hasta ahora prácticamente ignorado, como era el de la justicia constitucional; y hoy en Italia y en Alemania, pongo por caso, los verdaderos poderes, los verdaderos guardianes de la Constitución son los jueces constitucionales, ese sistema nuevo de justicia constitucional que se ha creado después de la guerra. Y es aquí donde va a surgir el problema ¿cómo debe desarrollarse orgánicamente la Constitución para que efectivamente deba ser defendida por los jueces? Y es aquí donde la manera de insertarlos supuestos educativos, para que efectivamente luego puedan ser protegidos jurídicamente, acaso constituya el tema capital que pudiera ser objeto de discusión en estos momentos.

Sr. FRAILE (Unión de Centro Democrático)

Yo quiero terminar la puntualización del punto anterior y enlazar ya con el tema que nos plantea el profesor de Vega.

En primer lugar, aquí da la sensación de que en todo momento se pretende situar la postura de U.C.D. como una especie de postura de defensa ante unos enemigos. Se trata pura y simplemente de libertad; entonces la cuestión está en que sí se quiere crear centros, que nadie se está oponiendo a la existencia de centros privados que sean pluralistas internamente, lo único que se reconoce es que también tienen derecho a existir lo que no quieran serlo. El problema de los profesores y de los padres es si aceptan o no ese tipo de centros, pero no es un tema que se pueda limitar «a priori», porque eso sí que es una mutilación seria de la libertad. Y no es ningún tipo de planteamiento defensivo. Existe todo un cambio de circunstancia social; lo reconocemos y queremos además estar en ese cambio y acentuar ese cambio. No hay ningún problema con eso;

es un hecho que está ahí. De lo que se trata es de que en cualquiera de los casos una mínima coherencia con el planteamiento de la libertad exige este principio claro. En cuanto al tema —para dejar ya, al menos por nuestra parte, terminado el incidente— de cuáles son los temas a situar en la Constitución, entendemos que realmente los temas de enseñanza situados en la Constitución son pocos; son realmente, únicamente, en la parte de formulación de derechos, la formulación del principio de libertad de enseñanza, el principio de libertad de creación de centros, el principio de gratuidad y el principio —vamos yo preferiría que se marcase de algún modo— del reconocimiento de que en este momento no es plenamente posible, aunque se pretenda que lo sea a plazo muy breve, el principio de la financiación también, el reconocimiento de la función social que ha cumplido y cumple la enseñanza no estatal. En cuanto a la parte digamos de regulación de relaciones interorgánicas hay que tener en cuenta que solamente debe marcarse —ello dependerá de la técnica que se esté siguiendo— que como Estado regional lo que se hace es plantear un mínimo, que es lo que el Estado se reserva, y a continuación abrir una zona en la que las distintas regiones pueden coger más o menos; y, por consiguiente, de lo que se trata es de reducirse estrictamente a marcar cuál es el mínimo que el Estado se reserva. Entonces éste es el cuarto punto que debe figurar en la Constitución. Salvo eso creo que no debe existir mayor tema en la Constitución precisamente porque la Constitución puede integrar esa zona de coherencias entre todos los partidos y a partir de ese momento los programas son libres y esos programas se traducen legislativamente en leyes que desarrollan la Constitución y en normas que pueden cambiar con los sucesivos gobiernos, las sucesivas visiones que puede haber en el poder en cada momento.

D.ª MARIA RUBIES (Convergencia Democrática de Cataluña)

Yo sólo quería decir que si sólo hablamos de fórmulas no nos pondremos de acuerdo. Aquí estoy defendiendo más que nada los derechos de los niños y de los jóvenes. El señor Terrón explicaba aquello del profesor de química, pero yo podría decir que si no se hace un estatuto del profesorado y no se señalan bien los derechos y los deberes de los profesores, hay grandes abusos como, por ejemplo, que en un Instituto estatal un profesor de matemáticas se pase el curso explicando marxismo porque era militante de la Liga Comunista Revolucionaria. Quiero decir que si la libertad de enseñanza se ha de limitar a que todos los profesores hagamos lo que queramos con los alumnos que por su edad y por su espíritu crítico y por su formación están en condiciones inferiores a los profesores, ha de haber alguien que garantice los derechos de los alumnos en todos los sentidos, así como los deberes de los profesores.

Sr. AGUIRRE (Partido Nacionalista Vasco)

Unicamente ampliar lo que el amigo Fraile acaba de dar como materias a incluir en la Constitución y en el sentido de insertar también una garantía para todas las lenguas nacionales y contenidos culturales de las propias nacionalidades dentro de ese marco constitucional.

Sr. MORAN (Partido Socialista Popular)

Antes de decir lo que ya insinué en mi exposición preliminar (ateniéndome a la carta que se me envió), es decir: cuáles serían los principios que debía recoger la Constitución, cuál sería lo que el P.S.P., lo que una ideología socialista incluiría dentro de la Constitución, debo señalar que hay una cuestión semántica importante que se refiere a la gratuidad de la enseñanza y al término enseñanza privada. Este es un término confuso, ambiguo, porque en términos generales, en lenguaje común, privado es aquello que está subvencionado por recursos privados. Si realmente el Estado, los contribuyentes, cualquier nivel que sea municipal o regional o sea el impuesto sobre la renta, constituyen a mantener la enseñanza en su totalidad, esta escuela es una escuela pública. Ahora bien, ésta es una escuela pública que no tiene que ser estatal. El camino está en la idea de servicio público. Yo recogería como primer principio de la Constitución sobre la enseñanza: «el Estado español considera la enseñanza como un servicio público. En consecuencia se tenderá a la gratuidad de la enseñanza y su coste será subvencionado con los recursos de las distintas haciendas estatales o locales». Dicho esto como primer artículo, se podría consagrar el principio de la gestión de centros por los interesados a los distintos niveles. Esto exigiría, evidentemente, como es lógico para el mantenimiento de la neutralidad —como ha dicho nuestra compañera, la Senadora por Lérida—, la exigencia de estatuto del profesor en el cual no hubiese limitaciones ideológicas, ni tener que prestar determinados juramentos escritos.

Si de lo que se trata es de establecer la Democracia hay que excluir de los primeros centros de la formación, de la escuela, la predicación de ideologías; pero la ideología en todos los sentidos, y no permitir la existencia de enseñanzas privadas en centros determinados que se definan ideológicamente. Esto es lo que no podría permitirse. La Constitución debía ser interpretada de manera de que no fuese posible crear una escuela orientada a la indoctrinación socialista y que no fuese posible fundar una escuela que tuviese como concepción del mundo una concepción contrarrevolucionaria. Sino que la escuela (cayendo de nuevo en ese término tan fácilmente criticable) fuese neutral. No debe hacerse de la escuela terreno de enfrentamientos partidistas, ni utilizarse con fines sectarios. Por ello, el papel de los enseñantes es delicado y difícil. No es deber de ellos adoctrinar políticamente a los alumnos, influenciarles en el sentido de un grupo o partido político o en favor de decisiones políticas precisas. Esto no quiere decir que el profesor no esté autorizado a expresar su opinión; al contrario, esto es lo que los alumnos esperan de él. Pero cuando existen argumentos en favor de la posición adversa, el pro y el contra de las dos posturas debe ser expuesta y discutida. El profesor debería también, para abrir el espíritu de los alumnos al proceso de aprendizaje político, mencionar el hecho de que su posición actual puede variar como resultado de una nueva situación en política interior o de una nueva constelación política en el mundo. Segundo, habría de consagrar el principio de la enseñanza gratuita, la idea de servicio público. Evidentemente la libertad de cátedra, dada la historia de España, historia intelectual de España, debe recogerse. Aunque en algún tipo de sociedad apareciese como anacrónica. (La libertad de cátedra aparecería como anacrónica en una Constitución, por ejemplo, la británica, si Inglaterra hiciese una tabla de derechos.) No sería tan anacrónica la libertad de cátedra en los Estados Unidos y fue precisamente frente al Mcartismo cuando los intelectuales americanos invocaron determinadas cláusulas de la Constitución para defender sus

ideas y su libertad de cátedra. La libertad de cátedra en la Ley de Enseñanza y en el estatuto del profesor significarían el qué podría explicar conforme a su concepción del mundo, pero no explícitamente ideologías ni programas políticos. Me estoy refiriendo a la enseñanza básica y hasta la Universidad. El deber de honestidad intelectual exige del profesor una presentación objetiva de la materia enseñada, el respeto de las opiniones de los alumnos y un procedimiento didáctico que no dé como hechos los juicios personales. De esta forma podrá coexistir la libertad de expresión, la libertad en la enseñanza, con el sentido de responsabilidad y de objetividad que incumbe al educador. En la Universidad el alumno podría aceptar, haciendo su propia labor de reducción intelectual, seguir un curso de economía marxista o neoliberal, de filosofía lógico-matemática o idealista. Y por último la Constitución debe, como hemos dicho antes y estamos todos de acuerdo, establecer con claridad (y ahí estoy de acuerdo con el profesor de Vega y probablemente su lugar sería más en la parte orgánica que en la parte dogmática o de derechos) las competencias concretas de los distintos niveles, municipios y regiones autonómicas, etc.

Sr. GONZALEZ PARAMO (Alianza Popular)

Pienso que respecto a los temas concretos, haciendo una distinción previa a la afirmación, que ha hecho el señor Morán, a la Constitución por consenso, el problema está en si podemos o no incluir en la Constitución una tendencia estructural que lleve a un modelo de vida distinto, aunque este es tema donde la ambigüedad no es deseable; hay el derecho de todos a pretender un modelo de vida distinto respetando derechos de mayorías, pero hay que ver con qué juego, claramente, para que no sea ambigua y probablemente conflictiva a medio plazo la Constitución. Pero dejando este tema yo me sumo a mi compañera María Rubies y me sumo a lo que ha dicho Aguirre y U.C.D. en cuanto *a lo que debe figurar*, pero yo diría que es preciso tocar el tema de las garantías orgánicas, aunque sea alusivamente, y *tal vez reforzar el principio de la libertad, con la posibilidad explícita de autonomía*, voy a razonar un poco este tema: Pienso que sin la autonomía nos mantenemos en el modelo de universidad napoleónica; sin ella no hay pluralidad y sin ella no se puede llegar a las especializaciones, a las treinta mil a que ha aludido el señor Terrón, porque no sale de los despachos burocratizados la idea de fundar aquellas especialidades que reclama y percibe antes el mercado de puestos y de servicios; esto podría ser entendido como argumento que vale sólo dentro de una economía de mercado y éste es un punto en que nos maliciamos que no hay acuerdo de base; sin embargo, sí puede haberlo en cuanto a las garantías. Sea ambigua o sea clara la Constitución, no sé, creo que las garantías tienen fórmula técnica pactable entre los partidos. Si los derechos se establecen para hacer un juego democrático hacia el poder de esas personas que piensan en otro tipo de democracia o las que pensamos en democracia occidental. Pudiera hablar de Tribunal de garantías constitucionales o como decía el señor Morán, o de extensión a los jueces ordinarios de ciertas facultades o la asistencia de órganos que tanto a nivel regional como a nivel nacional sirviesen para las reclamaciones de tipo educativo que afectasen a los derechos constitucionales, o un ombusman especialmente adaptado a estos temas que afectan a tanta población activa o incluso una dirección general de evaluación educativa que hiciera de periscopio y captase las reclamaciones a todo nivel; todas son fórmulas técnicas

que como tales no deben de figurar en la Constitución pero su posibilidad debe de figurar en relación al Tribunal de garantías constitucionales o cualquier otro órgano pertinente para que los derechos no sean pura letra o incumplimiento.

De alguna manera el tema aludido por María y por Fernando del *estatuto del profesor* pienso que no debe ser incluido. Sin embargo, se derivan de la interpretación del principio de libertad una serie de consecuencias que llevarían a connotarlo objetivamente de alguna manera muy determinada porque podría dejar de respetarse el principio de libertad. Si hoy para ser profesor hay que hacer un «curriculum», más que llegar a un resultado de sabiduría, incluiríamos la formación y selección de profesores que han tenido «curriculum» libres y válidos. En este sentido yo propuse al principio que el profesorado es un tema importantísimo, diría que desde el punto de vista orgánico, en España, el tema del profesorado es de los temas más graves: si hay solución para el profesorado todos los demás problemas serían sencillísimos. En este sentido también —y esto en contra del señor Morán— yo pienso que la libertad ideológica y pedagógica no deben de ser reprimidas desde el momento en que autorizamos una libertad de creación de centros para fines específicos, esos fines específicos pueden ser o no ser ideológicos e indoctrinadores, lo malo no es que un centro sea indoctrinador, lo malo es que no lo diga y a propósito de las matemáticas enseñe marxismo; el problema es no engañar y dejar de respetar el derecho del alumno, el derecho de los padres y el derecho de todos a mantenerse dentro de todo lo que implica toda esa palabra «libertad» que como primer principio unido a la responsabilidad me parece el único de donde se deriva todo lo demás.

Sr. FRAILE (Unión de Centro Democrático)

Quiero efectuar una última aclaración sobre lo que acaba de manifestar el representante de Alianza Popular, sobre lo que a su vez había dicho el señor Morán. Tal vez respecto al tema de que no fuese posible una escuela socialista y que realmente no hubiera la posibilidad de una proyección ideológica convendría decir que la ideología es algo que impregna a la persona y que por consiguiente se va a manifestar en todo lo que haga, esto quiere decir que no hace ninguna falta que, aparentemente, se esté explicando marxismo para ser marxista y proyectar valores marxistas, esto quiere decir que no hace falta que una escuela diga que es socialista para que pueda ser una escuela de socialistas y que en el fondo todo el mundo interpretará y sabrá muy claramente qué es lo que quiere decir eso, porque a la inversa no hace falta tampoco el que realmente sólo sean profesores religiosos los que haya en una escuela religiosa para que, sin embargo, la gente sepa a qué atenerse aunque esa escuela diga ser aconfesional.

Sr. TERRON (Partido Comunista de España)

Yo querría dejar bien claro que tanto la alternativa para la enseñanza, como si logro interpretar bien la posición del Partido Comunista, en la etapa democrática, en la que estamos que, efectivamente, debe existir libertad para creación de escuelas, debe existir libertad de creación pero sostenidas con medios

privados y que en ellas exista, naturalmente, un proyecto educativo; a mí me parece que debe existir esa libertad. Y creo un deber aclarar que la Alternativa del Colegio de Madrid ha sido elaborada por enseñantes pertenecientes al PSOE, PC, PSP y otros grupos de izquierdas. Pero nosotros creemos que no deben crearse centros con proyecto educativo financiados por el Estado y que en ellos se excluya a determinados profesores y a determinados alumnos y a sus padres; es decir, creemos que no debe ocurrir esto porque limitaría la libertad, sobre todo la libertad de los padres. Se llegaría a esta situación si la Administración tomase en consideración los deseos de la comisión de patronos —por llamarles de alguna manera— de escuelas que han estado en el Ministerio de Educación y han reclamado que el Estado no cree centros de enseñanza en zonas donde está servida la enseñanza, supuestamente servida, por centros privados; si esto ocurre, naturalmente, limitan y obligan a los padres de esos barrios a que envíen a sus hijos a un centro con proyecto educativo; violan así la libertad que justamente se intenta crear. Estoy plenamente de acuerdo en que exista libertad de creación de escuelas, pero que sean sostenidas por los que las crean, que existan centros de élite; los centros de élite no quieren ninguna ayuda, no quieren subvenciones, simplemente quieren libertad para establecer tasas bastante altas para poder vivir sin necesidad de subvenciones. El problema se plantea en los centros subvencionados a los que la clase media, baja y la pequeña burguesía envían a sus hijos con la esperanza de que sean modelados en aquellos principios y valores que estaban vigentes en algunos colegios, muy de moda por los años 40 y 50, en los que se educaron muchos de los actuales dirigentes políticos y empresariales, porque de esa manera tendrán más facilidades para conseguir puestos bien remunerados. En estos centros en los que se intenta hacer firmar a sus profesores el ideario y quiero insistir que si un profesor de química o de matemáticas enseña marxismo es un profesor malo y debe de ser expulsado, pero no porque enseñe marxismo, sino porque no enseña aquello para lo que fue contratado; un profesor de matemáticas debe enseñar matemáticas y no otra cosa. Existe, además, otra cuestión, que aquí se está también confundiendo, en España, todo centro privado con proyecto educativo —creo que no hay ninguna excepción por ahora y si la hay es rarísima— es un centro católico; y si hay algo que nosotros, por consenso tenemos miedo a tocar, es que toda concepción religiosa del mundo es una concepción profundamente ideológica y que hay muchas personas que hacen declaraciones religiosas de intenso contenido político negándose a reconocer que hacen afirmaciones políticas, incluso afirman que son apolíticas; claro esto es un ideal, hacer política demostrando que no se hace política. Y esto es lo que, en última instancia, se persigue en todo centro con proyecto educativo, que, naturalmente será católico, porque ni otras confesiones ni los partidos de izquierdas se van a dedicar a crear centros con proyecto educativo; con lo que se da la paradoja de que la libertad de enseñanza y las subvenciones beneficiarían solamente a los católicos, en un país que, según declaraciones repetidas es de mayoría católica, en cuyas escuelas estatales predominan los profesores católicos, y, sin embargo, se reclaman privilegios para los católicos. Finalmente algo creo fundamental, nuestra propuesta de creación, de establecimiento, de una escuela pública no queremos que se imponga por decreto, no queremos que se imponga por ley, no queremos que en un momento en que el Parlamento exista una mayoría de grupos políticos suficiente para imponerla por una ley, se imponga. Nuestro propósito es que la escuela pública se cree lentamente, que empiecen a crearse centros y que la experiencia

que se elabore en esos centros sirva para formar nuevo profesorado e ir extendiéndola; pero que se imponga por su calidad, no por ninguna ley; esto que quede bien claro, no intentamos que la nueva escuela pública se imponga por un decreto, como se impuso la enseñanza de la matemática moderna; es un desastre el cambiar sólo la etiqueta de los centros de enseñanza; es un absurdo; nosotros creemos que la nueva escuela pública, que propugnamos como la escuela para la democracia, se cree por su propio desarrollo, por su eficacia y por su propia expansión.

Sr. MORAN (Partido Socialista Popular)

Querría decir como prólogo, que aparece como paradójico lo que ha formulado el representante de U.C.D. La paradoja es arma muy conservadora. La derecha, últimamente viene utilizando la paradoja para desvirtuar el contenido de las realidades y mantenerse en la forma. Una paradoja es un argumento formalmente correcto, pero que no corresponde a la realidad, a la realidad común evidente. Parece paradójico que yo tenga que propugnar un estatuto del profesor que limite sus convicciones o su ideología o su mentalidad, su filosofía, puesto que la izquierda hemos estado combatiendo siempre por eso, por esa libertad; pero lo que es paradójico es que la derecha utilice el concepto de la libertad para justificar situaciones de diferencia social que implican una falta de libertad. Es paradójico sacar de contexto el debate, porque el contexto está aquí y ahora y en un país que tiene una historia intelectual determinada y tiene una estructura religiosa determinada y una estructura educativa determinada. Como decía Eloy Terrón, la mayoría de los centros privados son centros religiosos, son centros confesionales, lo cual me parece perfecto mientras sean centros privados, es decir no pagados directa o indirectamente por la comunidad. Cuando se está en un sistema en que la educación no es un servicio público, entonces sería un atentado gravísimo contra las libertades el prohibir a una persona enviar a su hijo que recibiese una instrucción filosófica determinada, que él paga; que fuese a una escuela de vocación. Sería absolutamente injustificado que se prohibiese que un grupo de socialistas fundasen el Colegio Pablo Iglesias y que desde pequeños, aparte de las matemáticas modernas, se les explicase a los niños la plusvalía, se les explicase cuál era la historia de la revolución campesina en Andalucía y hubiese dos horas de esto todos los días. Pero, cuando se trata de escuelas pagadas por el contribuyente, que puede no ser católico, puede no ser socialista, esto es un contrasentido. Es una mercancía fraudulenta que introducirían los partidos o las confesiones religiosas para hacer propaganda en un ámbito en que no deben hacerla. Pero, también sería atentatorio contra la libertad que el hijo de católico o el hijo de protestante no pudiese tener en el cuadro de su escuela pública instrucción religiosa, o que se obligase al agnóstico a recibirla. Entonces el problema que se nos plantea es el siguiente: nosotros no somos una sociedad constituida sobre el pluralismo religioso, como son las sociedades protestantes, entre otras cosas porque el protestantismo es un momento histórico que sucede al catolicismo, no somos una sociedad pluralista en el sentido americano o en el sentido holandés, nosotros somos una sociedad latina en cuya formación histórica y cultural está la Iglesia Católica con una mayoría de católicos y con una parte de los españoles que no son prácticamente católicos aunque estén bautizados y otros que no están bautizados. Esto es un planteamiento histórico concreto

y ante este planteamiento histórico si la enseñanza va a ser un servicio público, y pagada por el Estado y por todos los contribuyentes, hay que armonizar el principio de la libertad de conciencia y el derecho que tiene el creyente a que sus hijos reciban instrucción religiosa en el ámbito de la escuela, con el pluralismo *dentro de la escuela*, no del pluralismo de las escuelas. Lo contrario significaría, por una parte, que determinados proyectos escolares fuesen pagados por la totalidad en beneficio de unos pocos. O se plantearía un atentado muy serio a la conciencia de la gente. Yo creo que ésta es la fórmula del consenso. Además, a mí me parece perfectamente admisible para una conciencia católica después de la evolución de la Iglesia desde el Concilio Vaticano II. Si la escuela es un servicio público, dentro de esa escuela debe impartirse formación religiosa a los niños que la quieran. No hay necesidad de escuelas vocacionales, que por otra parte serán escuelas siempre elitistas. Y aquí entramos en otro punto que como socialista debo señalar, porque también sería paradójico atenerse solamente a la definición formal: están unidas la condición de la escuela privada como de la escuela católica como, de hecho, escuela de clases.

Sr. AGUIRRE (Partido Nacionalista Vasco)

Yo querría únicamente salir al paso de que esa libertad de iniciativas se rija por parte de ciertos grupos, pero con cargo a sus propios fondos; me parece que en este momento estamos atentando directamente contra la igualdad de los contribuyentes, porque esto supone, indudablemente, una marginación y una doble contribución al erario fiscal por parte de quienes pagan religiosamente sus impuestos y mantienen, por tanto, una tónica de igualdad fiscal y por otra parte tienen que subvencionar con sus propios fondos privados, la necesidad de salir al paso de algo que el Estado no le da o que le permita exponer su confesionalidad o su pluralismo ideológico. Creo que los vascos sabemos un tanto de esta materia en cuanto que en los últimos quince años cerca de 100.000 alumnos se están manteniendo a través de unas instancias privadas, religiosas o no religiosas, como es el caso de esas «ikastolas» que en ningún caso son elitistas y que, sin embargo, están entrando dentro de esta doble tributación, la normal como persona fiscal y la privada por mantener unos principios sociales, políticos, culturales, en definitiva, que le dan derecho a manifestar su personalidad y a exigirla, puesto que el papel del Estado en los últimos años ha sido en este campo francamente negativo. En cuanto a la subvención a estos centros privados, me parece que gran parte del elitismo que hoy puede existir en algunos casos concretos de algunas grandes ciudades, se puede perfectamente eliminar no mediante una subvención al centro, sino con una subvención al individuo, que de esta forma elige libremente el centro dentro de esa opción de la gratuidad total válido para iniciativas privadas o para iniciativas estatales. De esta forma, en realidad, entraríamos en una selección de los mejores centros y sería el propio alumno, el propio padre del alumno, en definitiva, el que conformara la consecución o dejara a un lado la iniciativa escolar por parte de aquellas instancias, por parte de aquellos centros que no respondieran a las necesidades que dentro del marco de gratuidad total puedan encontrar respuesta por parte de la sociedad. Y en este sentido creo que son un tanto reveladores los resultados de una encuesta publicada hace todavía apenas un mes en una revista de difusión nacional. Me van a permitir que les lea brevemente alguno de estos conceptos: dentro

de una encuesta referida a todo el territorio del Estado español, a todas las clases sociales, a todos los grupos de edad, la gratuidad y libertad de enseñanza venía a suponer un 59 por 100 de resultados afirmativos; el derecho de los padres a elegir el tipo de educación daba el 84 por 100 de contestaciones favorables; la escuela laica, entendiendo como tal, en términos generales, aquella en la que no se imparte formación religiosa no ascendía más que al 28 por 100; y el 60 por 100 de los padres eran partidarios de una enseñanza gratuita en centros estatales y no estatales, mientras que el 79 por 100, y creo que este dato es revelador, de los padres se muestran partidarios de una libre iniciativa a la hora de crear centros.

D.ª MARIA RUBIES (Convergencia Democrática de Cataluña)

Yo quería decir por lo que respecta al señor Terrón —él ha defendido el que no hubiera centros privados y ha criticado la posición de aquellos centros privados que iban al Ministerio a que no se hiciesen centros estatales en barrios donde sólo había centros privados—, que los padres que viven en un barrio donde hay centros estatales también tendrían el derecho a pedir otros centros, es decir, que ahí está su dialéctica, porque era un problema según el señor Terrón de libertad de elección de los padres. Y luego yo le quisiera decir, ya se lo han contestado, que hay mucha enseñanza privada en todo el Estado español que no lo es por motivos ideológicos católicos, sino por motivos estrictamente culturales o nacionales, porque como nadie defiende los derechos de los niños a que tengan la enseñanza en su propia lengua y como los contenidos culturales de su ámbito cercano están excluidos de las escuelas estatales, muchísimos padres —además de contribuir al fisco— las estamos sosteniendo, hasta que podamos tener una escuela pública en la que todo el mundo esté y no defendemos la escuela privada. Estoy a favor de la gratuidad total de la enseñanza y estoy a favor de una escuela entendida como servicio público.

Sr. GONZALEZ PARAMO (Alianza Popular)

Simplemente, para mostrarme de acuerdo con Aguirre y con Convergencia Democrática de Cataluña en algunas matizaciones que han hecho. Respecto a la alusión, al contraste y a la paradoja de que hablaba Fernando Morán, creo que tanto el contraste como la paradoja, filosófica y estéticamente, son integrables en el interés general, lo que me preocupa son las condiciones diferenciales de base, en ese sentido yo no acepto esas polarizaciones en el sentido de escuela pública y escuela privada, cuando creo se trata de un continuum de escuelas en que hay más o menos aproximación a la privada o a la estatal.

Respecto a la afirmación de pagar con dinero público cosas que son privadas, ¿son privadas?, ¿hasta qué punto? No se puede hablar de la enseñanza como un servicio público, entre otras cosas porque el servicio público lleva un canon de concesión y sería de alguna manera introducir otros elementos, por eso hablo de *servicio a la sociedad; en la medida que haya un servicio a la sociedad, en esa medida deben de ser subvencionadas*, puesto que es un continuum y no una dicotomía, es un falso contraste, una polarización.

Respecto al tema de que todas las religiones o de que la religión católica es profundamente ideológica, eso es una afirmación casi gratuita, es que no hay

religión que no sea profundamente ideológica, como no hay partido, a veces equivalente funcional de una religión, que no sea profundamente ideológico. El tema para mí es un tema práctico; si los católicos —yo me declaro creyente en público, aunque mi partido preconiza la no confesionalidad—, si los católicos respetan los derechos de las mayorías y las minorías, yo me pregunto en nombre de qué democracia no hemos de respetar este pluralismo y esta libertad proclamados por la mayoría de cristianos.

Sr. DE VEGA (Catedrático de Derecho Político)

A efectos de intentar de alguna manera centrar todas estas cuestiones que se vienen debatiendo, yo sugeriría, y hablando siempre desde una perspectiva puramente constitucional, las siguientes cuestiones:

1.º ¿Debe constar en la Constitución la posibilidad de que el Estado sea el encargado de planificar la enseñanza o por el contrario el Estado no debe tener función alguna a efectos de la planificación del sistema educativo en general? Indirectamente aludía antes al tema cuando señalé cómo en la Constitución portuguesa, por ejemplo, se recoge el que únicamente tengan posibilidades de acceder a la Universidad aquellas personas que puedan responder a la demanda social en un momento determinado. ¿Tiene sentido una Universidad, pongo por caso, es simplemente un ejemplo, de carácter puramente masivo? ¿El Estado, en definitiva, puede planificar el sistema educativo en su totalidad o por el contrario el Estado tiene que quedar al margen y en consecuencia la educación pasa a ser una instancia puramente privada respondiendo a la dicotomía tradicional y liberal clásica de por un lado el Estado y por otro la sociedad?

Esta es una cuestión que de alguna manera debe de plantearse en la organización constitucional.

2.º Con relación al tema concreto que se ha tratado aquí, de escuela pública o escuela privada, creo que a nivel constitucional la temática podría quedar planteada en los siguientes términos:

¿La enseñanza privada o la escuela privada debe funcionar como subsidiaria de la escuela pública o, por el contrario, cabe la posibilidad de autorización permanente de centros privados al margen de que estén satisfechas plenamente en determinadas zonas las necesidares donde haya escuelas públicas que satisfagan plenamente la enseñanza educativa?

¿El Estado debe financiar o tiene que financiar también a escuelas o instancias educativas de carácter privado?

¿Debe el Estado exigir determinados requisitos a las instancias privadas para que estas escuelas privadas puedan crearse y puedan funcionar o, por el contrario, pueden impunemente crearse escuelas privadas sin autorización de ningún tipo por parte del Estado? Cabría preguntar también, y todos son supuestos que vienen recogidos en determinadas constituciones.

¿Debe fiscalizar el Estado de alguna manera la enseñanza que se imparte, a nivel puramente de enseñanza no a niveles ideológicos, en los centros privados? ¿Debe de haber un control por parte del Estado de la calidad de la enseñanza privada? Estos son supuestos que aparecen recogidos en diversas constituciones.

Todo esto podrían ser cuestiones de interés y yo, por supuesto, no voy a tomar partido en un sentido o en otro, dada la calidad en que he sido invitado a este coloquio, pero pienso que éstos son unos temas concretos que de alguna manera deberían responderse.

D.ª MARIA RUBIES (Convergencia Democrática de Cataluña)

Yo creo que el Estado debe garantizar a todos los ciudadanos el derecho a recibir una educación en términos específicos, ahora bien, toda la planificación concreta de la educación ha de ser a partir del municipio y de comarcas.

Sr. DE VEGA (Catedrático de Derecho Político)

Quizá el tema de la planificación puede interpretarse en dos líneas:

— La planificación como orientación de los contenidos de la enseñanza por parte del Estado.

— La planificación del sistema educativo en cuanto incluido en una determinada organización social encaminado también a satisfacer las necesidades sociales en general.

Sr. ORFANEL (Revista de Educación)

Yo quisiera someter a la consideración de ustedes algunos puntos de reflexión. En primer lugar, respecto a la planificación educativa, yo creo que se debe insistir en que los recursos del Estado son limitados, y que a partir de esta realidad hemos de realizar la distribución de los mismos.

Por otro lado, como ustedes saben, las constituciones que han adoptado posiciones favorables a la instauración de una democracia social, han encomendado al Estado la función de corregir o compensar, en cierta medida, las desigualdades económicas de la sociedad. En concreto en este tipo de constituciones se tiende a garantizar el que nadie con capacidad y mérito suficiente pueda quedar apartado de la educación por dificultades económicas.

Por lo que respecta a nuestro sistema educativo, como ustedes conocen, al terminar la etapa de EGB, se ofrecen dos alternativas: o cursar los estudios de Bachillerato que luego permitan el acceso a la Universidad, o integrarse al mercado de trabajo tras haber recibido una formación profesional más o menos seria.

Mi prégunta sería, ¿creen ustedes que deben constitucionalizarse medidas, como serían las de establecer un ciclo único de enseñanza secundaria, tendente a evitar el citado proceso de selección educativa a una edad tan temprana como sucede actualmente en nuestro país?

D.ª MARIA RUBIES (Convergencia Democrática de Cataluña)

Yo, respecto a la idea de los ciclos, sí, y respecto a que se pueda dar una formación profesional antes de ir al trabajo, también.

Sr. FRAILE (Unión de Centro Democrático)

Yo estoy completamente de acuerdo con el señor Aguirre en el sentido de que los contenidos no han de ser, en absoluto, planificados por el Estado, y que éste se reserve los títulos profesionales de la enseñanza superior, pero en definitiva pienso que el papel del Estado en esta materia debe ser subsidiario por completo de otras instancias inferiores.

Sr. MORAN (Partido Socialista Popular)

No creo tanto que debe de ser subsidiario, sino que debe haber una delegación dentro del Estado, en suma, del Estado que propugnamos, del Estado regional. Debe haber una delegación de competencias; pero esto dentro siempre de unas mismas directrices generales y objetivos educativos para el país (entre los que estarían, evidentemente, desde el punto de vista socialista la desaparición de las desigualdades sociales). Y, por tanto, en contra de lo que recoge la Constitución portuguesa y que son más o menos ideas que venían en los Proyectos del Mediterráneo, de la OECD, lo que yo no creo es que el derecho a la educación, incluso los gastos de educación, puedan venir determinados por el estado de la economía o por el proyecto económico de un país. Esto, evidentemente, en el terreno práctico entra en contradicción con cómo se sufragan los gastos de la educación, pero como principio constitucional el derecho a la enseñanza no debe tener ninguna matización, ninguna limitación constitucional. Luego el plan general del Estado, unas directrices generales, un control sobre la calidad de la enseñanza de aquellos órganos a los que delegue la legislación en el caso de las Asambleas Parlamentarias, de las nacionalidades, y a los órganos ejecutivos de las nacionalidades y de los municipios —concretarán este derecho y establecerán la capacidad para realizarlo.

Sr. TERRON (Partido Comunista de España)

En mi doble condición de representante de los Colegios y del Partido Comunista de España quiero decir que, efectivamente, nosotros consideramos que el Estado debe realizar la planificación general, establecer esas líneas generales que decía el señor Morán, de la enseñanza, precisamente para evitar las diferencias que señaló el señor Gómez Orfanel: las diferencias sociales, las diferencias creadas por las regiones rurales o industriales, evitar o, al menos, paliar esas diferencias, porque yo no creo en la igualdad de oportunidades; no creo que sirva de mucho la igualdad de oportunidades en un mundo en que la desigualdad es norma; pero, de todas formas, creo que el Estado debe realizar esa planificación superior por algo que casi ha habido un consenso general, que los títulos de las distintas universidades españolas futuras sean intercambiables si no había algo común en todos esos títulos, es decir, que los grados académicos sólo podrán ser intercambiables si realmente hay un mínimo de elementos comunes en ellos. Estoy de acuerdo.

Sr. FRAILE (Unión de Centro Democrático)

Creo que no hay ningún inconveniente, porque la U.C.D., la verdad, es que también propone la limitación al máximo o eliminación de esas desigualdades sociales, aunque reconociendo la dificultad práctica de llegar a una plena igualdad social. Además que se pueda hablar de una planificación de que todos los españoles tengan acceso al bien público de la enseñanza, quiere decir que tiene que utilizar y ser compatible con la existencia de todo tipo de centros docentes.

Sr. GONZALEZ PARAMO (Alianza Popular)

Yo creo que la palabra «planificación» aquí puede ser un poco disturbadora; yo creo que el Estado tiene que garantizar el marco general sin duda ninguna, pero *hay que respetar los derechos que todos los grupos tienen;* en determinados casos, el Estado tiene el deber no sólo de ejercitar una actuación preventiva y coyuntural, que debe ser —y en esto estoy completamente de acuerdo con Convergencia, Aguirre y con Centro— subsidiario y ejemplar en el sector público, pero entiendo la subsidiariedad no ya como principio de opinión, sino como principio de organización; quiero decir con esto que no haga la comarca lo que pueda hacer el municipio y que no haga la región lo que pueda hacer la comarca, y que no haga el Estado central lo que puedan hacer los Estados regionales o los grupos intermedios. En este sentido pienso que hay que fijar una serie de requisitos de garantía de calidad y me remito a los tres derechos antes desglosados.

Sr. DE VEGA (Catedrático de Derecho Político)

Vinculada por esta cuestión aparecería la otra de ¿qué medios de control podría ejercer el Estado con relación a los posibles centros privados? y si ¿debería el Estado controlar la creación de centros privados y establecer requisitos para que pudiera establecerse un centro privado? En segundo lugar, ¿el Estado debe controlar de alguna manera la calidad de la enseñanza con exámenes de Estado o con exámenes de otro tipo?

Sr. FRAILE (Unión de Centro Democrático)

Obviamente, la utilización de dineros públicos exige siempre control; por consiguiente, control de calidad de las enseñanzas, sin ningún tipo de dudas, tiene que haberlo y control del cumplimiento de una serie de requisitos; lo único que ocurre es que, como mucho, a nivel constitucional puede consagrarse la existencia, en principio, de ese control, pero no el contenido.

Sr. AGUIRRE (Partido Nacionalista Vasco)

Estoy completamente de acuerdo, sobre todo en cuanto a la calidad, bien sea directamente o a través de los organismos de poder delegados a las na-

cionalidades. En cuanto a la creación de centros, siempre que entren dentro de una normativa general, creo que su papel de control ya no tiene sentido.

Sr. MORAN (Partido Socialista Popular)

Estoy completamente de acuerdo con la matización de Aguirre.

Sr. TERRON (Partido Comunista de España)

Yo también estoy de acuerdo con lo que ha dicho el señor Aguirre.

Sr. GONZALEZ PARAMO (Alianza Popular)

Quiero felicitar al señor Aguirre; yo estoy de acuerdo, pero añadiría una cosa: si es que hay que constitucionalizar lo que ha dicho U.C.D., en el sentido de que se cumpla el papel del Estado y, por tanto, *no se aproveche la estructura del sistema educativo napoleónico para un control de detalles que paraliza iniciativas*, no sé cómo se podría redactar esto; pero manteniéndome de acuerdo con la postura pienso que hay que hacer una corrección estructural en lo que respecta a esa *excesiva intromisión de condicionamientos que ha ejercido el Estado desde hace mucho tiempo*.

D.ª MARIA RUBIES (Convergencia Democrática de Cataluña)

Además de todo lo que han dicho, si estos centros —que llaman privados— han de estar subvencionados con dinero público, también los han de controlar los organismos públicos o competentes, así como la necesidad de creación de estos centros ha de estar regulada y responder a necesidades reales porque el gasto público no puede ser superfluo.

Documentación

CONVENIO ENTRE LA SANTA SEDE Y LA REPUBLICA DE AUSTRIA

(Ratificado el 27 de agosto de 1962)

Para regular las cuestiones referentes a la *ordenación escolar,* la Santa Sede, representada por su plenipotenciario, Su Excelencia Sr. Nuncio Apostólico en Austria, Monseñor Opilio Rossi, Arzobispo titular de Ancira, y la República de Austria, representada por sus plenipotenciarios, el Sr. Dr. Bruno Kreisky, Ministro Federal de Asuntos Exteriores, y el Sr. Dr. Heinrich Drimmel, Ministro Federal de Educación, animados del deseo de regular de mutuo acuerdo las cuestiones surgidas con ocasión del nuevo ordenamiento escolar, con respecto a las disposiciones del artículo VI del Concordato del 5 de junio de 1933 y del respectivo Protocolo Adicional en Austria, han estipulado el siguiente convenio:

Artículo I

1) La Iglesia tiene el derecho de impartir la enseñanza religiosa a los alumnos católicos en todas las escuelas públicas y en todas las escuelas que gozan de derecho público.

En las academias de Pedagogía, tanto en las públicas como en las que gozan de derecho público, en consideración al carácter particular de la enseñanza impartida en ellas se enseñará la pedagogía de la religión. Las disposiciones de este artículo sobre la enseñanza de la religión valen análogamente también para la pedagogía de la religión.

No será reducido el número, hasta ahora en uso, de las horas de enseñanza religiosa. Nuevas determinaciones relativas al número de horas de enseñanza se establecerán de mutuo acuerdo entre la Iglesia y el Estado. Las escuelas católicas (art. II) tendrán libertad para establecer, previo aviso a la competente autoridad escolar estatal, un número mayor de horas para la enseñanza religiosa.

2) La enseñanza religiosa será, salvo lo establecido en el párrafo 2, materia obligatoria para todos los alumnos católicos en todas las escuelas, tanto públicas como las que gozan de derecho público.

En vista de la organización peculiar de las escuelas profesionales de carácter industrial y comercial para los aprendices, la Santa Sede no pondrá reparo a que en estas escuelas la enseñanza religiosa sea materia no obligatoria. Se mantendrá inalterada la situación más favorable que existe de hecho en algunas regiones federales.

3) Los profesores de religión para las escuelas públicas serán nombrados por el Estado ("Bund o Bundesländer"), según las normas vigentes para los profesores estatales de igual grado de preparación y oficio, o bien serán designados por la Iglesia.

Como profesores de religión solamente pueden ser nombradas las personas declaradas idóneas y propuestas por la autoridad eclesiástica. La facultad de impartir la enseñanza religiosa va vinculada a la "missio canonica". La concesión y revocación de la "missio canonica" compete, como asunto interno de la Iglesia, a la autoridad eclesiástica.

La Iglesia designará como profesores de religión únicamente a aquellas personas que posean la ciudadanía austriaca y demuestren poseer la preparación general requerida para los profesores de religión empleados por el Estado. Del requisito de ciudadanía austriaca solamente dispensará el competente Ministerio Federal en casos dignos de consideración.

Los profesores de religión empleados en centros del Estado a quienes les sea revocada la "missio canonica" no serán destinados ya más a la enseñanza de la religión; conforme a las prescripciones estatales, aquéllos serán destinados a otros servicios o pasados a retiro o despedidos del servicio del Estado.

Los profesores de religión, por lo que se refiere a la enseñanza de la doctrina católica, están sujetos exclusivamente a las normas y prescripciones eclesiásticas; por lo demás, en el ejercicio de la enseñanza, quedan sujetos también a las normas generales escolares del Estado.

El Estado asume por entero la carga de las nóminas para todos los profesores de religión en las escuelas públicas en la misma medida de retribución valedera para los profesores estatales de igual grado, preparación y empleo. La retribución de los profesores designados por la Iglesia se efectuará en base a la escala de nóminas valederas para los profesores extraordinarios.

4) La Iglesia cuidará de la enseñanza religiosa, la dirigirá y vigilará según las funciones que le competen conforme al presente artículo. Sin embargo, los órganos estatales de inspección escolar pueden también vigilar la enseñanza religiosa en cuanto a la organización y la disciplina escolar.

Para la inmediata vigilancia de la enseñanza religiosa, la Iglesia tiene libertad para designar inspectores cuyos nombramientos deben ser notificados a las autoridades escolares estatales. Con todo queda a salvo el derecho de los otros órganos de la Iglesia, a los que, conforme al Derecho Canónico, compete la misión de vigilar la enseñanza religiosa, particularmente el derecho del Ordinario diocesano de vigilar sobre el modo de enseñar la religión y sobre la asistencia del alumnado a la misma.

El Estado asume la carga de la retribución de un número de inspectores de enseñanza religiosa equivalente al número de inspectores estatales en cada una de las asignaturas según la tabla en vigor para los inspectores de la misma categoría.

5) Los programas para la enseñanza de la religión, en cuanto a su contenido, serán fijados por la autoridad eclesiástica y notificados a la suprema autoridad escolar del Estado.

Para la enseñanza de la religión serán adoptados por la Iglesia solamente los textos escolares y el material didáctico que favorezcan la educación cívica según los dictámenes de la doctrina cristiana.

6) A los profesores y a los alumnos se les facilitará, al menos con la amplitud hasta ahora en uso, la asistencia, dentro del horario escolar, a los servicios religiosos escolares celebrados por la Iglesia para los profesores y alumnos católicos de la escuela tanto públicas como de las que gozan de derecho público, sobre todo en señaladas ocasiones de la vida escolar, eclesiástica o estatal, principalmente en la inauguración y clausura del año escolar, así como la asistencia a otras prácticas o funciones religiosas.

Artículo II

1) La Iglesia y sus instituciones, constituidas conforme al Derècho Canónico, tienen el derecho de fundar y dirigir escuelas de cualquier grado, observando las normas generales del derecho escolar estatal.

A las escuelas citadas en el párrafo 1.º, mientras cumplan las condiciones taxativamente impuestas a este fin por las leyes escolares estatales, les será reconocido el carácter de derecho público.

La Iglesia y sus instituciones, constituidas conforme al Derecho Canónico, tienen además el derecho de fundar y dirigir, observando las prescripciones generales estatales, jardines de infancia, centros recreativos, internados, semiinternados e instituciones similares.

2) El Estado concederá regularmente a la Iglesia Católica subvenciones para las nóminas del personal de las escuelas católicas. La Santa Sede se declara de acuerdo, a reserva de cuanto se dispone en el artículo V, sobre la siguiente reglamentación.

El Estado pondrá a disposición de las escuelas católicas el 60 por 100 de las plazas de profesores requeridos en estas escuelas para la ejecución del programa escolar 1961-62; el cálculo debe hacerse separadamente: por una parte, para los profesores de las escuelas obligatorias y, por otra, para los profesores de las escuelas medias superiores y de cualquier otro grado.

El número de puestos de profesores resultante del párrafo 2, puesto por el Estado a disposición de las escuelas católicas, será aumentado en la misma proporción en que se aumente el número de profesores empleados en las escuelas públicas obligatorias; el aumento del número de profesores empleados en las escuelas públicas obligatorias tendrá como consecuencia un aumento en el sentido indicado solamente cuando ese sobrepase al menos el 2 por 100 del número de los profesores empleados en las escuelas abligatorias al momento de entrar en vigor este convenio o, respectivamente, del último aumento sobrevenido conforme a la presente disposición.

El Estado pondrá además a disposición, cuando ocurriera el caso, el 60 por 100 del aumento consiguiente de los puestos de enseñanza que resultará como derivación de las normas legales previstas en materia escolar (como, especialmente, la introducción de un noveno año escolar y la creación de academias de Pedagogía).

Por lo regular, estas subvenciones se efectuarán en la forma de aplicación de profesores empleados por el Estado. La distribución a cada una de las escuelas católicas de las plazas de profesores puestas a disposición será efectuada por la suprema autoridad escolar del Estado a propuesta del Ordinario diocesano. Quedarán aplicados solamente los profesores contra cu-

yo destino a la respectiva escuela el Ordinario diocesano no ponga reparo. La aplicación será revocada si el Ordinario diocesano declarase inadmisible el ulterior destino del profesor a la escuela y pidiese por esto a la competente autoridad estatal la revocación de la aplicación.

Párrafo 3. Por escuelas católicas, en el sentido de este artículo, se entienden las escuelas sostenidas por la Iglesia o por entes erigidos conforme al Derecho Canónico, como también las escuelas dirigidas por asociaciones, instituciones o fundaciones, siempre que sean reconocidas por el Ordinario diocesano como escuelas católicas.

Artículo III

La República de Austria, a fin de hacer posible la erección de la escuela católica en el "Burgenländ", entregará a la diócesis de Eisenstadt, como única y definitiva subvención, la suma de 45 millones de chelines. El pago se efectuará en cinco anualidades de nueve millones de chelines cada una y, en concreto, la primera anualidad se efectuará dentro de un mes a partir de la entrada en vigor del presente convenio; la segunda, a más tardar, el 1 de julio del año siguiente a la entrada en vigor del presente convenio; la tercera, cuarta y quinta, a más tardar, dentro del 1 de julio, respectivamente, de los años sucesivos.

Artículo IV

Siempre que las autoridades escolares estatales estén organizadas colegiadamente, los representantes de la Iglesia tendrán el derecho de ser miembros de estos colegios.

Artículo V

En caso de cambio esencial de la estructura actual de la ordenación escolar o de cambio esencial en la situación financiera del Estado, ambas partes contratantes se reservan el derecho de reclamar negociaciones para modificar el convenio.

Artículo VI

El presente convenio, cuyos textos en italiano y alemán hacen fe por igual, deberá ser ratificado y los instrumentos de ratificación deberán ser canjeados lo más pronto posible en la ciudad del Vaticano. Entrará en vigor un mes después del canje de los instrumentos de ratificación.

En fe de la cual, los plenipotenciarios han firmado el presente convenio, hecho en doble original.

Viena, 9 de julio de 1962.

Por la Santa Sede:

† Opilio Rossi.
Arzobispo titular de Ancira.
Nuncio Apostólico.

Por la República de Austria:

Dr. Bruno Kreisky.
Dr. Heinrich Drimmel.

PROLOGO FINAL

Al concluir el presente convenio, las Altas Partes contratantes se declaran de acuerdo sobre los puntos siguientes:

1. El presente convenio se aplicará a todas las escuelas, excepto las escuelas superiores ("Hochschulen") y las academias de Arte.

2. Respecto al artículo 1, párrafo 2, disposición 1.ª:

a) Los alumnos que hayan pedido la exención de la enseñanza religiosa en base a las disposiciones estatales serán inmediatamente comunicados sus nombres por la dirección de la escuela al correspondiente profesor de religión.

b) La Santa Sede toma nota de que, en conformidad a las disposiciones legales austriacas, en todas las aulas de las escuelas elementales, pose!ementales y especiales de los cursos politécnicos ("polytechnische Lehrgänge"), de las escuelas secundarias, de las escuelas profesionales medias y superiores, de las normales ("Anstalten der Lehrer- und Erziherbildung") se pondrá un crucifijo cuando la mayoría de los alumnos pertenezca a la religión cristiana. Esta situación no será modificada sin previo acuerdo con la Santa Sede.

3. Respecto al artículo I, párrafo 6:

La determinación del tiempo necesario a tal fin se determinará de acuerdo mutuo entre el Ordinario diocesano y la competente autoridad escolar del Estado.

4. Respecto al artículo II, párrafo 2, disposición 5:

En la aplicación de los profesores empleados por el Estado en el sentido del artículo II, párrafo 6, disposición 5, se observará la práctica hasta

ahora en uso, según la cual las personas (sacerdotes, religiosos y laicos) que sean propuestas por el Ordinario diocesano para ser destinadas a las escuelas católicas y llenen los requisitos estatales para tal plaza serán preferidos en la aplicación o, respectivamente, en el destino.

Viena, 9 de julio de 1962.

Por la Santa Sede:

† Opilio Rossi.
Arzobispo titular de Ancira.
Nuncio Apostólico.

Por la República de Austria:

Dr. Bruno Kreisky.
Dr. Heinrich Drimmel.

CONSTITUCION DE WEIMAR *

14 agosto 1919

Título IV

Educación y enseñanza

Artículo 142.—Son libres el arte y la ciencia, así como su enseñanza. El Estado les garantiza su protección y toma parte en su fomento.

Artículo 143.—Se atenderá a la educación de la juventud mediante establecimientos públicos. En su organización colaborarán el *Reich,* los Países y los Municipios.

La formación del personal docente se regulará de un modo uniforme por el *Reich,* con arreglo a las bases generales aplicables a la enseñanza superior.

El personal docente oficial tiene los derechos y deberes de los funcionarios públicos.

Artículo 144.—El régimen todo de la enseñanza queda bajo la inspección del Estado, quien podrá dar participación a los Municipios. La inspección de la enseñanza estará a cargo de personal técnico especializado.

Artículo 145.—Existe una obligación general escolar. A tal efecto, sirve, en primer término, la escuela pública primaria, con ocho años como mínimo de estudios, y después, la escuela complementaria aneja, hasta los diez y ocho años de edad cumplidos. En las escuelas primarias y complementarias tienen carácter gratuito la enseñanza y los medios de estudio.

Artículo 146.—La enseñanza pública se constituirá en forma orgánica. Sobre una escuela básica, común para todos, se asentarán la enseñanza media y la superior. Para esta organización habrá de tenerse en cuenta la multiplicidad de profesiones de la vida, y para la admisión de un niño en una escuela determinada no se atenderá más que a su capacidad y vocación, no a la posición social o económica, ni a la confesión religiosa de sus padres.

En los Municipios deberán establecerse, a instancia de los padres o tutores, escuelas primarias de su respectiva confesión religiosa o concepción filosófica, siempre que con ello no se impida un sistema ordenado de enseñanza en la forma que el párrafo anterior preceptúa. En todo lo que sea

---

(*) Dado su gran interés, reproducimos los artículos referentes a la Educación, recogidos en la Constitución del Reich alemán.

Hemos utilizado la traducción realizada por N. Pérez Serrano y C. González Posada, publicada en «CONSTITUCIONES de Europa y América». Madrid, 1927.

posible, habrá que atender a la voluntad de los referidos padres o tutores. La Legislación de los Países dictará las disposiciones complementarias con arreglo a los principios que siente una ley del *Reich.*

Para el acceso a la enseñanza media y superior de personas poco acomodadas, los Países y los Municipios consignarán recursos públicos, especialmente auxilios por causa de estudios a los padres de los muchachos considerados aptos para el perfeccionamiento en las citadas enseñanzas, durando tales auxilios el tiempo que los estudios.

Artículo 147.—Las escuelas privadas que hayan de servir como sustitutivas de las públicas necesitan la autorización del Estado, y quedan sometidas a las leyes de los Países. Habrá de concederse la autorización cuando dichas escuelas privadas no sean inferiores a las públicas en sus fines pedagógicos, en su organización o en la formación científica de su profesorado, ni exijan tampoco una separación de los alumnos por razón de la posición económica de sus padres. Se negará la autorización cuando no esté suficientemente garantizada la situación económica y jurídica del profesorado.

No podrán permitirse escuelas primarias privadas más que cuando una minoría de padres o tutores, a cuya voluntad haya de atenderse conforme al párrafo segundo del artículo 146, se encuentre sin escuela primaria oficial de su confesión religiosa, o de su ideal filosófico en la localidad, o bien cuando la Administración escolar reconozca en ellas un interés pedagógico particular.

Las escuelas preparatorias privadas quedarán suprimidas.

En cuanto a las escuelas privadas que no hayan de servir como sustitutivas de las públicas seguirá rigiendo el derecho vigente.

Artículo 148.—En todas las escuelas se procurará la formación moral, la educación cívica y el perfeccionamiento personal y profesional: todo ello conforme al espíritu del sentimiento de alemanidad y de reconciliación entre los pueblos.

Al dar la instrucción en las escuelas públicas se cuidará de no herir la susceptibilidad de los que piensen de modo diferente.

La enseñanza de la ciudadanía y del trabajo entra en las disciplinas del plan escolar. Todos los alumnos recibirán un ejemplar de la Constitución al terminar sus deberes escolares.

La formación posescolar, con inclusión de las instituciones superiores, será fomentada por el *Reich,* los Países y los Municipios.

Artículo 149.—Es la Religión asignatura ordinaria del plan escolar, salvo en las escuelas extraconfesionales (laicas). Su enseñanza será regulada por la ley escolar. La religión será explicada en armonía con los principios de la Iglesia de que se trate, a reserva del derecho de inspección del Estado.

Será voluntario, por parte del maestro, el explicar Religión o tomar parte en actos de culto; en cuanto a los niños, la asistencia a la enseñanza de la Religión, y a ceremonias y prácticas de culto queda sometida a lo que disponga el padre o tutor.

Se conservan las Facultades de Teología en las Universidades.

Artículo 150.—Los monumentos del Arte, la Historia y la Naturaleza gozan de la protección y asistencia del Estado.

Al *Reich* corresponde impedir la emigración al extranjero del patrimonio artístico alemán.

CONSTITUCION BELGA

7 febrero 1831

Artículo 17.—La enseñanza es libre; toda medida preventiva queda prohibida; la represión de los delitos no está reglamentada más que por la ley.

La instrucción pública está a cargo del Estado; estará igualmente reglamentada por la ley.

CONSTITUCION DE LUXEMBURGO

17 octubre 1868

Modificada parcialmente por diversas revisiones posteriores

Artículo 23.—El Estado vigila el que todo luxemburgués reciba instrucción primaria, que será obligatoria y gratuita. La asistencia médica y social será regulada por la ley.

El Estado crea centros de enseñanza media y los cursos de enseñanza superior necesarios, crea igualmente cursos profesionales gratuitos.

La ley determina los medios de subvención a la instrucción pública, así como las condiciones de vigilancia por el Gobierno y los municipios; regula además todo lo relativo a la enseñanza y crea un fondo para los mejor dotados.

Todo luxemburgués es libre de estudiar en el Gran Ducado o en el extranjero y de asistir a los centros de su elección, exceptuando las disposiciones de la ley en cuanto a las condiciones de admisión en empleos y al ejercicio de ciertas profesiones.

HOLANDA

CONSTITUCION DE 1814, REVISADA EN 1922

Capítulo XII

De la educación y de la asistencia a los pobres

Artículo 208.—La educación será objeto de constante solicitud por parte del Gobierno. La impartición de la educación será libre a reserva de la superintendencia del Gobierno y, además, en lo que se refiere a la educación general, tanto elemental como secundaria, a reserva del examen en relación con la capacidad y moralidad del profesor, todo lo cual será regulado por ley.

La educación pública será regulada por Ley, respetando previamente las ideas religiosas de todas las personas.

En cada Municipio las autoridades impartirán educación elemental general pública suficiente en el número adecuado de escuelas. De conformidad con las reglas a establecer por ley, se permitirá la no aplicación de esta disposición siempre que se dé la oportunidad de recibir dicha educación. Las normas de eficiencia a prescribir para la educación y a cubrir, total o parcialmente, con fondos públicos serán reguladas por ley, observando debidamente, en lo que se refiere a la educación privada, la libertad ideológica.

Estas normas se regularán para la educación elemental general, de tal modo que garanticen igualmente bien la eficiencia de la educación privada, subvencionada enteramente con fondos públicos, y la educación pública.

En estas regulaciones la libertad de la educación privada, relativa a la elección de los medios de instrucción y al nombramiento de profesores, será respetada y considerada especialmente.

La educación elemental general privada que cumpla las condiciones a imponer por ley será subvencionada con fondos públicos, de acuerdo con las mismas normas que la educación pública.

Las condiciones en las cuales la educación secundaria general privada y la educación universitaria preparatoria recibirán contribuciones de fondos públicos se fijarán por ley.

El Rey ordenará la redacción de un informe sobre las condiciones de la educación, que se someterá anualmente a los Estados Generales.

CONSTITUCION DE IRLANDA

1 julio 1937

Artículo 42. 1. El Estado reconoce que el educador primario y natural del niño es la Familia y se obliga a respetar tal derecho inalienable y la obligación de los padres a proceder de acuerdo con su conciencia a la educación de la prole, tanto en el orden religioso y moral como en el intelectual, físico y social.

2. Los padres tendrán libertad para proceder a dicha educación en sus hogares, colegios privados o en colegios reconocidos y establecidos por el Estado.

3. 1.º El Estado no obligará a los padres en contra de su conciencia ni de sus preferencias legales, a enviar a sus hijos a los colegios establecidos por el Estado, ni a ningún otro tipo particular de colegio designado por el Estado.

2.º El Estado, sin embargo, en su papel de guardián del bien común, exigirá en nombre de las actuales condiciones que el niño reciba un mínimo de educación moral, intelectual y social.

4. El Estado procederá a establecer una educación primaria gratuita y procurará incrementarla y otorgar la ayuda razonable a la iniciativa privada y a las cooperativas educacionales, y cuando el bien común lo requiera, otorgar otras facilidades educacionales o crear instituciones al respecto, con respeto, sin embargo, para los derechos de los padres, especialmente respecto a las cuestiones de formación religiosa y moral.

5. En casos excepcionales en que los padres por razones físicas o morales dejaren de cumplir sus obligaciones respecto de sus hijos, el Estado en su cualidad de guardián del bien común y por los medios apropiados se obliga a suplir la función de los padres, pero siempre respetando los derechos naturales e imprescriptibles del niño.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA ITALIANA

27 diciembre 1947

Artículo 33. El arte y la ciencia son libres, así como también su enseñanza.

La República dicta las normas generales para la instrucción y establece escuelas estatales para todos los órdenes y grados.

Las entidades y los particulares tienen derecho a establecer escuelas y establecimientos docentes, sin gravámenes para el Estado.

La ley, al fijar los derechos y las obligaciones de las escuelas libres que solicitan su equiparación con las del Estado, debe asegurar a las mismas plena libertad y a sus alumnos un tratamiento escolar equivalente al de los alumnos de las escuelas del Estado.

Es necesario un examen de Estado para la admisión en los diversos órdenes y grados de las escuelas o para la conclusión de los mismos y para la habilitación al ejercicio profesional.

Las instituciones de alta cultura, universidades y academias tienen derecho a sus propios ordenamientos autónomos dentro de los límites establecidos por las leyes del Estado.

Artículo 34.—La escuela es de acceso libre.

La institución primaria, que se da por lo menos durante ocho años, es obligatoria y gratuita.

Los que demuestren capacidad y lo merezcan, aunque no dispongan de medios económicos, tienen derecho a alcanzar los grados más elevados de instrucción.

La República hace efectivo ese derecho mediante la creación de becas, ayudas familiares y otras medidas que se concederán por concurso.

FRANCIA

PREAMBULO DE LA CONSTITUCION DE LA CUARTA REPUBLICA FRANCESA (VIGENTE EN LA CONSTITUCION DE 1958)

La Nación garantiza el acceso igual, tanto a niños como a adultos a la instrucción, a la formación profesional y a la cultura. Es un deber del Estado la organización, en todos sus grados, de la enseñanza pública, gratuita y laica.

LEY FUNDAMENTAL DE BONN

23 mayo 1949

Artículo 5

1) Todos tienen el derecho de expresar y difundir libremente su opinión por medio de la palabra, por escrito y por la imagen, y de informarse sin trabas en las fuentes accesibles a todos. La libertad de prensa y la libertad de información por radio y cinematografía están garantizadas. No se ejercerá censura.

2) Estos derechos tienen sus límites en las disposiciones de las leyes generales, las disposiciones legales adoptadas para protección de la juventud y el derecho al honor personal.

3) El arte y la ciencia, y la investigación y la enseñanza son libres. La libertad de enseñanza no exime de la fidelidad a la Constitución.

Artículo 6

1) El matrimonio y la familia están bajo la protección particular del ordenamiento estatal.

2) El cuidado y la educación de los hijos son derecho natural de los padres, y constituyen una obligación que incumbe primordialmente a ellos. La colectividad pública vela por su cumplimiento.

3) Contra la voluntad de los encargados de su educación, los niños sólo podrán ser separados de la familia en virtud de una ley, si los encargados de la educación no cumplen con su deber o si, por otros motivos, los niños corren peligro de desamparo.

4) Cualquier madre tiene derecho a la protección y a la asistencia de la colectividad.

5) La legislación creará para los hijos ilegítimos las mismas condiciones de desarrollo físico y espiritual y de posición social que para los hijos legítimos.

Artículo 7

1) El sistema escolar, en su totalidad, está bajo la vigilancia del Estado.

2) Los encargados de la educación del niño tienen el derecho de decidir si éste ha de recibir o no la enseñanza de la religión.

3) La enseñanza de la religión figura como materia ordinaria del programa en las escuelas públicas con excepción de las no confesionales. Sin perjuicio del derecho de vigilancia del Estado, la enseñanza religiosa se impartirá de acuerdo con las normas de las comunidades religiosas. Ningún maestro podrá ser obligado, contra su voluntad, a dictar clases de religión.

4) Queda garantizado el derecho a abrir escuelas particulares. Las escuelas particulares en sustitución de escuelas públicas necesitan la autorización del poder público y están sometidas a las leyes del respectivo Estado. La autorización ha de concederse cuando las escuelas particulares no estén a un nivel inferior al de las escuelas públicas en lo que concierne a los fines de la enseñanza y a su organización, así como a la formación científica de su personal, y cuando no se fomente entre los alumnos una distinción derivada de la situación económica de los padres. La autorización se denegará cuando no esté suficientemente garantizada la situación económica y jurídica de los profesores.

5) Una escuela particular de enseñanza primaria sólo será autorizada cuando la autoridad educativa le reconozca un interés pedagógico especial o, a petición de las personas encargadas de la educación de los niños, cuando haya de crearse como escuela interconfesional, confesional o ideológica, y no exista en la localidad una escuela pública de enseñanza primaria de este tipo.

6) Quedan abolidas las escuelas preparatorias.

CONSTITUCION PORTUGUESA

2 abril 1976

Artículo 43

Libertad de aprender y de enseñar

1. Se garantiza la libertad de aprender y de enseñar.

2. El Estado no podrá arrogarse el derecho de programar la educación y la cultura en virtud de directrices filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas o religiosas.

3. La enseñanza pública no será confesional.

Capítulo IV

De los derechos y deberes culturales

Artículo 73

De la educación y la cultura

1. Todos tendrán derecho a la educación y a la cultura.

2. El Estado promoverá la democratización de la educación y las condiciones para que la educación, realizada a través de la escuela y de otros

medios formativos, contribuya al desarrollo de la personalidad y al progreso de la sociedad democrática y socialista.

3. El Estado promoverá la democratización de la cultura, estimulando y asegurando el acceso de todos los ciudadanos, en especial de los trabajadores, al goce de la cultura y a la creación cultural, a través de organizaciones populares básicas, colectividades de cultura y recreo, medios de comunicación social y otros medios adecuados.

Artículo 74

De la enseñanza

1. El Estado reconocerá y garantizará a todos los ciudadanos el derecho a la enseñanza y a la igualdad de oportunidades en la formación escolar.

2. El Estado deberá modificar la enseñanza de tal modo que supere su función conservadora de la división social del trabajo.

3. En la realización de la política de enseñanza corresponde al Estado:

a) Asegurar la enseñanza básica universal obligatoria y gratuita.

b) Crear un sistema público de educación preescolar.

c) Garantizar la educación permanente y eliminar el analfabetismo.

d) Garantizar a todos los ciudadanos, según sus capacidades, el acceso a los grados más altos de la enseñanza, de la investigación científica y de la creación artística.

e) Establecer progresivamente la gratuidad de todos los grados de la enseñanza.

f) Favorecer el enlace de la enseñanza con las actividades productivas y sociales.

g) Estimular la formación de cuadros científicos y técnicos originarios de las clases trabajadoras.

Artículo 75

De la enseñanza pública y particular

1. El Estado creará una red de establecimientos oficiales de enseñanza que cubra las necesidades de toda la población.

2. El Estado fiscalizará la enseñanza particular supletoria de la enseñanza pública.

Artículo 76

Del acceso a la Universidad

El acceso a la Universidad deberá tener en cuenta las necesidades del país en cuadros cualificados y estimular y favorecer la entrada de los trabajadores y de los hijos de las clases trabajadoras.

Artículo 77

De la creación e investigación científica

1. La creación y la investigación científicas serán estimuladas y protegidas por el Estado.

2. La política científica y tecnológica tendrá por finalidad el fomento de la investigación fundamental y de la investigación aplicada, con preferencia por los campos que interesan al desarrollo del país, considerando la progresiva liberación de dependencias externas, en el ámbito de la cooperación y del intercambio con todos los pueblos.

GARANTIAS JURIDICAS INTERNACIONALES PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DE SUS LIBERTADES FUNDAMENTALES

ASUNTO RELATIVO A LA EDUCACION SEXUAL EN DINAMARCA: DERECHO DE LOS PADRES SOBRE LA EDUCACION DE SUS HIJOS

Nota explicativa (*)

El 4 de noviembre de 1950 se firma en Roma, en el marco del Consejo de Europa, la Convención europea de salvaguardia de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales, que posteriormente se completa con la firma de cinco protocolos más entre 1952 y 1966.

Con la entrada en vigor de la Convención y de sus protocolos adicionales, todas las personas súbditas de cada uno de los Estados que las hayan ratificado consiguen la protección colectiva de sus derechos y libertades reconocidos en aquéllos.

Lo importante es que la Convención europea contiene una garantía efectiva para la protección de los derechos del hombre, ya que instaura los mecanismos jurídicos para ello, por los que puede demandar al Estado y hacerle responsable de haber violado los derechos humanos contenidos en la Convención y en sus protocolos.

Los derechos enunciados en la Convención y en los protocolos adicionales se hallan protegidos por dos órganos fundamentales: la Comisión europea y el Tribunal europeo de los derechos del hombre (artículo 19 de la Convención). A ellos hay que añadir el Comité de Ministros del Consejo de Europa. La misión de la Comisión europea consiste en intervenir en caso de demandas individuales fundadas en la violación de algún derecho fundamental cuando el Estado en cuestión haya declarado "reconocer la competencia de la Comisión en esta materia" (artículo 25, 1, de la Convención). Pero la actuación de ésta exige dos condiciones: la necesidad de agotar los recursos internos (artículo 17, 3, de la Convención) y no constituirse en instancia de apelación o de casación en relación con los tribunales nacionales, condiciones propias de un órgano judicial internacional.

El Tribunal europeo de los derechos del hombre tiene una competencia facultativa sólo con respecto a aquellos Estados que la hubieren aceptado. Unicamente las altas partes contratantes y la Comisión están autorizadas para presentarse ante el Tribunal (artículo 44 de la Convención). Con esto queda anulada la posibilidad de que los individuos recurran directamente a él. El Tribunal sólo puede entrar a conocer de un asunto después que la Comisión haya comprobado el fracaso de la solución amistosa, y dentro del plazo de tres meses previsto en el artículo 32 (artículo 47 de la Convención).

La garantía conseguida por estos dos órganos se completa con una reglamentación política hecha por el Comité de Ministros, quien puede recomendar a los gobiernos que tomen en consideración sus propuestas, así como vigilar la ejecución de las decisiones del Tribunal (artículo 54 de la Convención).

---

* Elaborada por la Redacción de la RE.

Conforme al artículo 25 de la Convención, la persona puede recurrir ante la Comisión por la violación de alguno de los derechos reconocidos en aquél, siempre que la parte acusada reconozca la competencia de la Comisión en materia de demandas individuales. La Comisión puede admitir o no la demanda individual; en caso negativo, que puede darse frecuentemente, cuando la Comisión estime la demanda incompatible con las disposiciones de la Convención, por ser manifiestamente mal fundada o abusiva, la persona no tiene ningún derecho de defensa.

El derecho a la instrucción y el derecho de los padres sobre la educación y la enseñanza de sus hijos se consagran por el artículo 2 del Primer Protocolo adicional a la Convención europea de los derechos del hombre: "A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asumirá en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas."

La redacción de este artículo ha dado lugar a una amplia discusión entre adversarios y partidarios de la enseñanza privada. Su alcance no siempre ha sido muy claro, puesto que varios Estados partes en el Protocolo han formulado reservas tendentes principalmente a excluir una obligación de ayuda material con respecto a los centros privados de enseñanza. Precisamente una de las debilidades institucionales de la Convención europea y sus protocolos es la ausencia de toda garantía en cuanto a una interpretación uniforme de sus cláusulas entre los Estados partes. En realidad, el artículo 2 de este Protocolo confiere dos derechos al individuo: *a)* el derecho a la educación, que se formula aquí de modo negativo; lo que estipula la primera proposición de este artículo es que todos, sin ningún tipo de limitación discriminatoria o arbitraria, tienen derecho a acceder a la enseñanza a todos los niveles (1); *b)* la segunda parte del artículo 2 estipula que en el ejercicio de cualquier función en relación con la educación y la enseñanza, el Estado respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas.

Es el alcance de esa cláusula de respeto la que constituye el problema esencial planteado en los asuntos de educación sexual en Dinamarca, que incluimos a continuación de esta nota explicativa.

El origen de estos asuntos se encuentra en las demandas presentadas por tres matrimonios daneses (los señores Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen; demandas números 5095-71, 5920-72 y 5926-72) ante la Comisión en 1971 y 1972 contra Dinamarca. Los demandantes se oponen a la educación sexual obligatoria de sus hijos en la escuela tal y como está prevista en la ley danesa de 27 de mayo de 1970.

En efecto, la educación sexual en Dinamarca constituyó durante varios años una parte del programa facultativo de las escuelas públicas. Una ley de 27 de mayo de 1970 introdujo la educación sexual obligatoria en el programa de las escuelas públicas danesas. Según el punto de vista del legislador, esta educación sexual debe integrarse en la enseñanza de otras disciplinas, a fin de que pueda dispensarse de forma objetiva y natural,

---

(1) «Asunto relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico de la enseñanza en Bélgica». Publicaciones del Tribunal europeo de los derechos del hombre; sentencia del 23 de julio de 1968, página 22.

teniendo en cuenta la edad de los niños. En virtud de la normativa que desarrolla la ley, "los centros escolares deben dar a los alumnos informaciones sexuales que les permitan actuar con conocimiento de causa y acentuar el respeto al otro en este campo". Expresamente se prevé inculcar a los alumnos nociones sobre anatomía, la concepción y la contraconcepción, las enfermedades venéreas...

Los demandantes se oponían a esa legislación, alegando que la educación sexual obligatoria es contraria a sus convicciones de padres cristianos. En vano pidieron a las autoridades danesas que dispensasen a sus hijos de esta enseñanza. En su opinión, el Gobierno danés habría violado la cláusula de respeto contenida en el artículo 2 del primer Protocolo a la Convención.

La Comisión europea de los derechos del hombre adoptó su informe en marzo de 1975. Por siete votos contra siete, con el voto preponderante de su presidente, la Comisión llega a la conclusión de que la existencia del sistema danés de educación sexual no se opone en sí mismo al artículo 2 del primer Protocolo a la Convención (2).

La Comisión estima útil esclarecer el sentido general del artículo 2: es el interés superior del niño el que fundamenta este artículo: el derecho del niño a la educación es el derecho primordial. Este derecho "requiere por su misma naturaleza una reglamentación por el Estado, reglamentación que puede variar en el tiempo y en el espacio en función de las necesidades y de los recursos de la Comunidad y de los individuos (3). En el establecimiento de los programas de las escuelas públicas, el Estado debe tener en cuenta el contexto social. Sin embargo, el artículo 2 limita las posibilidades de acción del Estado al obligarle a respetar los derechos de los padres.

Desde este punto de vista, el gobierno demandado sostenía que esta última condición quedaba satisfecha a partir del momento en que el Estado autorizaba a los padres a recurrir a centros privados, y aun a asegurar su educación en el hogar. La Comisión rechaza este argumento:

"Este argumento del Gobierno demandado confunde dos derechos distintos, a saber: de una parte, el de crear y frecuentar escuelas privadas y, de otra, el de obtener, cualquiera que sea el sistema, una forma de educación que se inspire en las convicciones religiosas o filosóficas de los padres (4)... Estos dos derechos están efectivamente cubiertos. Es decir, no sólo el artículo 2 prohíbe al Estado que impida a los padres que aseguren la educación de sus hijos fuera de las escuelas públicas, sino que también requiere del Estado que respete activamente las convicciones de los padres en el marco de las escuelas públicas" (5). Es decir, el artículo 2 protege un derecho fundamental de todos los padres, cualquiera que sea el centro frecuentado.

La Comisión afirma claramente el principio de la obligación estatal de tener en cuenta los derechos de los padres al establecer los programas de las escuelas públicas, entendiendo que el campo en el que exige este respeto

---

(2) JONATHAN, G. y JACQUE, J. P.: *Activite de la Commission européenne des droits de l'homme* (1974-1975), en «Annuaire Français de Droit International», París, 1975, págs. 340-358.

(3) Tribunal europeo de los derechos del hombre, Asuntos lingüísticos belgas. Sentencia del 23 de julio 1968. Serie A6, pág. 32.

(4) Como recuerda la Comisión, el artículo 13(3) y (4) del Pacto de las Naciones Unidas relativo a los derechos económicos, sociales y culturales establece esta distinción muy claramente.

(5) Informe de la Comisión, pág. 35.

se limita a la parte de educación en que están en juego las convicciones religiosas o filosóficas. En lo que respecta a la educación sexual, la Comisión reconoce que puede herir de varias formas las convicciones religiosas de las personas y que la cláusula de respeto de estas convicciones era en principio aplicable.

Era preciso, por consiguiente, determinar cómo el Estado debe respetar el derecho de los padres. El método más simple consiste en dispensar a los alumnos de ciertas partes del programa. Es el método utilizado en materia de enseñanza confesional, porque "la iniciación obligatoria en una religión, sin posibilidad de dispensa, constituiría una violación del artículo 2 (6)". Pero, añade la Comisión, el artículo 2 no concede ni explícita ni implícitamente un derecho general de dispensa con respecto a todas las materias que pueden afectar las convicciones religiosas o filosóficas. De lo contrario, el Estado no podría garantizar el derecho a la instrucción de todos los niños, cuando asume funciones en el ámbito de la educación.

Toda la cuestión se reduce entonces a verificar si el sistema danés realizaba un equilibrio entre, de una parte, el derecho del Estado a reglamentar la educación y, de otra, sus obligaciones de respetar el derecho de los padres. Dos consideraciones parecen importantes a la Comisión para la realización de este equilibrio: la primera era que el Estado debe tener buenas razones para hacer obligatoria una materia que puede ser contraria a las convicciones religiosas o filosóficas de ciertos padres; la segunda, en la forma en que se enseña el tema, el Estado debe acentuar el respeto por estas convicciones.

Planteados estos principios, la Comisión estima que Dinamarca había podido razonablemente introducir la educación sexual en las escuelas. La ley de 1970, bien acogida por la población, tiende a satisfacer las necesidades de una sociedad que considera la vida sexual como un elemento natural de la vida humana. Por otro lado, la Comisión considera que el fin de estas disposiciones legales danesas es el de dispensar una instrucción objetiva integrada en la enseñanza de las otras materias, y no el de imponer a los niños una cierta concepción moral de la vida.

Después del informe de la Comisión, adoptado gracias al voto preponderante de su presidente, el Tribunal europeo de los derechos del hombre se pronunció sobre este problema en sentencia de 7 de diciembre de 1976 (7).

En su sentencia, el Tribunal constata que es en el conjunto del programa de la enseñanza pública en el que el Estado debe respetar las convicciones religiosas y filosóficas de los padres, y que la legislación en causa tiende, en primer término, a informar mejor a los alumnos para permitirles mostrar su respeto por el otro en este campo. El Tribunal constata también que la legislación danesa no constituye un intento de adoctrinamiento encaminado a preconizar un comportamiento sexual determinado, y por consiguiente el Tribunal decide que el artículo 2 del primer Protocolo no ha sido violado, ni tampoco los artículos 14 (ausencia de discriminación en el ejercicio de los derechos y libertades protegidos), artículo 8 (derecho al respeto de la vida privada y familiar), artículo 9 (libertad de pensamiento, de conciencia y de religión) de la Convención.

---

(6) Informe, pág. 37.

(7) Véase *Rapport sur les activités du Conseil de L'Europe*. Septiembre, 1976, Août, 1977. Strasbourg, 1977, pág. 54.

DEMANDA NUM. 5095/71

Viking y Annemarie Kjeldsen contra Dinamarca

Decisión de 16 de diciembre de 1972 (*)

DE HECHO

Los hechos de la causa presentados por las partes y aparentemente no controvertidos por las mismas, pueden resumirse del modo siguiente:

Los demandantes, marido y mujer, son súbditos daneses con domiciiio en Varde. El señor Kjeldsen, nacido en 1913, es galvanizador; la señora Kjeldsen, nacida en 1921, maestra. Tienen una hija, nacida en diciembre de 1962. Están representados por el letrado Jorgen Jacobsen, abogado de Copenhague.

El 10 de marzo de 1970, el ministro danés de Educación presenta un proyecto de ley sobre modificación de la ley sobre enseñanza pública *(Lov om aendring af lov om folkeskolen).* Este proyecto, que recibió la conformidad real el 27 de mayo de 1970, contenía especialmente una disposición que hacía obligatoria la educación sexual en el plan de estudios de las escuelas públicas danesas. Antes de la promulgación de esta ley, los alumnos de las escuelas públicas estaban cbligados a seguir un curso sobre la "procreación humana" dentro del marco del programa de biología. Pero la educación sexual propiamente dicha constituía un curso opcional, en el que los padres tenían libertad para matricular o no a sus hijos. También el personal docente tenía libertad para negarse a dar el curso, si no lo deseaban.

Una vez promulgada la ley, el ministro de educación solicitó a la Comisión de planes de estudios la elaboración de una nueva Guía de la educación sexual en las escuelas públicas. Esta Comisión, creada en 1958, había publicado en 1960 una Guía general de la enseñanza en las escuelas públicas. Y en abril de 1971 publicó esta nueva Guía de la educación sexual en las escuelas públicas *(Vejledning om seksualoplysning i folkestolen),* que se envió a las autoridades escolares acompañada de una directiva *(bekendtgorelse)* y de una circular *(cirkulaere)* del Ministerio de Educación, ambas fechadas el 8 de junio de 1971. La directiva estipulaba que la educación sexual debería quedar integrada a la enseñanza dispensada en las otras ramas, y con preferencia a los cursos de danés, de religión, de biología (higiene), de historia (civismo) y de relaciones humanas. El artículo 2 de la directiva preveía, en efecto, que la organización y alcance de esta información sexual debían quedar fijadas en el plan de estudios escolar o de conformidad con el mismo. La organización y la elección del contenido de esta información se dejaban, por tanto, en manos de las autoridades escolares locales. La Guía establecía también unas restricciones generales relativas a la terminología y medios auxiliares de enseñanza que no debían emplearse. Las autoridades escolares locales podían decidir no tener en cuenta tales restricciones, pero no podían obligar a ignorarlas al personal docente, si prefería acogerse a ellas.

(*) Texto íntegro traducido del «Yearbook of the European Convention on Human rights». Martinus Nijhoff, 1974.

El 15 de junio de 1972, el Ministerio de Educación publicó una nueva directiva y una nueva circular. Quedaba anulada la directiva de 8 de junio de 1971. La nueva circular precisaba que la nueva directiva tenía como finalidad el permitir a los padres una mayor influencia sobre la organización de la enseñanza. Esta directiva no contenía referencia alguna a la Guía, que permanecía inalterable.

El 21 de abril de 1971 los demandantes escribieron al Ministerio de Educación solicitando que su hija, que entonces asistía a una escuela pública de Varde, fuera dispensada de los cursos de educación sexual, que declararon querer dárselos ellos mismos. El Ministerio de Educación les respondió el 6 de mayo de 1971 que estaba en preparación una nueva reglamentación sobre la educación sexual obligatoria. En una nueva carta de fecha 14 de julio de 1971, el Ministerio les precisó que dicha reglamentación había sido publicada el 8 de junio y que, según sus términos, la educación sexual quedaba integrada en los otros cursos, salvo en lo referente a un curso distinto que se daba en los cursos escolares 6.º y 9.º. Por razones prácticas, no resultaba posible dispensar a los niños de esta educación sexual integrada.

El 5 de agosto de 1971, los demandantes escribieron de nuevo al Ministerio para informarse esta vez de la situación en materia de educación sexual en las escuelas privadas. El Ministerio les respondió, el 20 de septiembre, que los padres conservaban toda su libertad, en el caso de las escuelas privadas, para influir sobre la forma de la enseñanza, y que esas escuelas no estaban obligadas a dispensar una enseñanza que fuera más allá de la que estaban obligadas a dispensar a partir de 1960, en el programa de biología.

El 31 de agosto de 1971 la Comisión escolar local *(Skolekommissionen)* de Varde, rechazó la solicitud de los demandantes para que su hija recibiera una enseñanza privada en Varde. La Comisión declaró que, según la ley, un niño sólo podía recibir enseñanzas en una escuela pública, en una escuela privada reconocida o a domicilio *(hjenmeundervisning).* El 31 de octubre de 1971, el Ministerio contestó a una nueva carta de los demandantes solicitando la promulgación de una nueva legislación autorizando la enseñanza gratuita sin educación sexual. El Ministerio declaró no tener el propósito de introducir la legislación solicitada, rehusando además tomar las medidas necesarias para permitir que la hija de los demandantes recibiera unas enseñanzas distintas. El Ministerio citó también una respuesta dada a otra persona, que había alegado que la educación sexual obligatoria violaba el artículo 2 del Protocolo núm. 1 de la Convención. Según el punto de vista del Ministerio, la existencia de escuelas privadas, así como la posibilidad, en las escuelas públicas, de dispensar a los niños de aquellos cursos que se basaban en un principio religioso o moral determinado, significaba que las autoridades danesas cumplían los términos del artículo 2.

En mayo de 1971 los demandantes apelaron al Parlamento danés, pero no recibieron respuesta alguna. Se dirigieron entonces al mediador parlamentario *(Folketingets ombudsman),* pero fueron informados el 2 de junio de 1971 que no tenía competencia para ocuparse de esa cuestión.

A partir del mes de agosto de 1971, los demandantes dispusieron la enseñanza de su hija a domicilio. Parece que no estaban en condiciones de

mantener ese arreglo, pues la niña volvió a la escuela pública en el otoño de 1972.

RECLAMACIONES

Los demandantes alegaban que el Goberno demandado no había respetado, al establecer la obligatoriedad de la educación sexual en las escuelas públicas, su derecho a garantizar a su hija una educación conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas. A este respecto, citaban también la forma en que tal educación era impartida por las diversas autoridades interesadas. Además, como no había escuela privada en Varde, la introducción de la educación sexual obligatoria en la única escuela disponible podía obligarles a retener a su hija en su casa, lo que equivaldría a negarle el derecho a la educación.

Por estos motivos, alegaban una violación del artículo 2 del Protocolo número 1 de la Convención.

OBSERVACIONES DE LAS PARTES

1. Sobre el sistema escolar danés en general y sobre las reglas que rigen la educación sexual

El Gobierno demandado hizo la observación de que los padres daneses no estaban obligados, de conformidad con el artículo 76 de la Constitución danesa, a enviar a sus hijos a las escuelas públicas, aunque todos los niños tuvieran derecho a la enseñanza gratuita en tales escuelas. Los padres pueden enviarlos a escuelas privadas o hacerles seguir una enseñanza a domicilio, y están solamente obligados a garantizarles la enseñanza elemental. Además, los padres tienen un papel decisivo en la administración de las escuelas públicas. En efecto, los padres de los niños que asisten a tales escuelas constituyen la mayoría en el consejo escolar y, si ellos desaprueban un libro o un medio auxiliar de enseñanza determinado, no serán empleados en la escuela. Aunque la educación sexual se haya declarado obligatoria en todos los países a partir de 1970, corresponde al Ministerio de Educación decidir a partir de qué año y en qué rama de estudios debe impartirse. Por otro lado, la administración de las escuelas públicas está descentralizada. Estas son administradas por los consejos de las autoridades locales, por las comisiones escolares y por los consejos escolares. Cada consejo escolar ejerce un control sobre las escuelas y organiza la cooperación entre ellas y los padres. Los comités escolares elaboran los planes de estudios para sus escuelas. Tales planes deben ser aprobados por los consejos de las autoridades locales, que se ven auxiliados por su lado por la "directivas" del ministro de Educación, elaboradas por el Comité de planes de estudios de las escuelas públicas.

Las escuelas privadas de Dinamarca reciben importantes subvenciones del Estado. En consecuencia, los alumnos de estas escuelas generalmente no pagan un derecho de matriculación anual superior a 1.200 coronas.

La cuestión de la educación sexual en las escuelas ha sido examinada por diversos comités durante los últimos treinta y cinco años. El Comité de planes de estudios, creado por el Ministerio de Educación en 1958, y autor de una "Guía de la enseñanza en las escuelas públicas" (1960), distingue entre la enseñanza de la "procreación humana", que forma parte del programa de biología, y la educación sexual propiamente dicha. La procreación humana constituye una parte obligatoria del programa (aparte de Copenhague) desde 1960; pero hasta la modificación de 1970 de la ley sobre enseñanza pública, la educación sexual era un tema opcional, tanto para los niños como para el cuerpo docente.

En 1961, el Gobierno creó un Comité de información sexual, constituido por eminentes médicos, juristas, enseñantes sacerdotes y funcionarios. El objetivo esencial era el de prevenir los embarazos no deseados. En efecto, Dinamarca poseía en esa época una elevada tasa de abortos y nacimientos ilegítimos. Numerosas parejas, frecuentemente muy jóvenes, contraían matrimonio porque la chica estaba encinta. Esta situación era lamentable, tanto para los jóvenes padres como para sus hijos.

Dicho Comité presentó en 1968 un informe titulado "La educación sexual en las escuelas públicas" (Informe núm. 484), en el que se recomendaba incluir la educación sexual como parte integrante y obligatoria del plan de estudios escolar. La educación sexual, una vez integrada en el plan de estudios, debía necesariamente convertirse en obligatoria. En efecto, no podía en la práctica plantearse el dispensar a un niño de cinco minutos de enseñanza en un curso, y de diez minutos en otro. Convirtiendo en obligatoria la educación sexual, Dinamarca seguía el ejemplo dado por Suecia unos años antes.

La ley de 27 de mayo de 1970 se derivó directamente de la recomendación del Comité. Una vez convertida en obligatoria la educación sexual, el ministro de Educación solicitó al Comité de planes de estudios la elaboración de una nueva "Guía de la educación sexual en las escuelas públicas". Esta Guía fue enviada a las autoridades escolares interesadas acompañada de una directiva y una circular publicadas por el Ministerio el 8 de junio de 1971.

La directiva estipulaba que los objetivos de la educación sexual en las escuelas debían ser los de "impartir conocimientos a los alumnos de forma que:

a) se les eviten en lo posible los sentimientos de inseguridad y aprensión, que en otro caso les hubieran producido dificultades;
b) favorezcan la toma de consciencia de la relación entre la vida sexual, la vida afectiva y las relaciones humanas en general;
c) permitan a cada uno de ellos llegar de forma independiente a posturas personales en armonía con su personalidad;
d) destaquen la importancia de la responsabilidad personal y de la consideración del otro en materia sexual."

La Guía fijaba los mismos objetivos. Resaltaba igualmente la necesidad de una estricta objetividad en las cuestiones éticas y morales.

La directiva estipulaba además que la educación sexual a todos los niveles debería constituir parte integrante de la enseñanza impartida en las

materias escolares generales. La organización y el alcance de la información sexual debían fijarse en el plan de estudios, o de conformidad con el mismo. Así, las autoridades escolares locales podrían influir directamente sobre la educación sexual.

La Guía establecía determinadas restricciones de carácter general (que, según la directiva antes citada, deberían ser respetadas por el personal docente, independientemente del plan de estudios):

a) prohibición de utilizar expresiones tomadas de la terminología sexual vulgar;
b) prohibición absoluta de dar a los alumnos de forma individual informaciones sexuales que pudieran revestir el carácer de consejos personales;
c) prohibición de dar informaciones relativas a la técnica del coito;
d) prohibición de utilizar fotografías que muestren determinadas situaciones eróticas.

Como los padres tenían mayoría en los consejos escolares y estaban bien representados igualmente en las comisiones escolares, tenían amplia oportunidad de velar porque los medios de enseñanza que ellos desaprobasen no fueran utilizados. Evidentemente, no resultaba posible que todos los padres aprobasen la totalidad de los libros utilizados en una escuela concreta, pero el sistema aseguraba de modo general que los deseos de los padres fueran tomados, en lo posible, en consideración. Además de la educación sexual integrada, que era obligatoria a la vez para los alumnos y para el cuerpo docente, los principales temas cubiertos por la educación sexual podían ser objeto de un curso durante los años escolares sexto y noveno. Este curso era libre, tanto para los alumnos como para el cuerpo docente.

El 15 de junio de 1972 se publicó una nueva directiva que anulaba la de 8 de junio de 1971. El Ministerio de Educación publicó también, el mismo día, una circular precisando que la nueva directiva tenía como finalidad conceder a los padres una mayor influencia sobre la organización de la enseñanza. El objetivo de la educación sexual quedaba también mejor centrado, haciendo sobre todo hincapié en la información objetiva. Se fijaban al mismo tiempo, no obstante, unas exigencias mínimas en cuanto al alcance de esta enseñanza. El artículo 3, párrafo 2, de la nueva directiva, estipulaba que los enseñantes no estarían obligados a impartir la enseñanza complementaria, que era opcional para los alumnos, ni "a dar informaciones relativas a las técnicas del coito o a utilizar fotografías que mostraran situaciones eróticas", si no era su deseo. Contrariamente a la de 1971, la directiva no contenía referencia alguna a la "Guía", por lo que ésta permanecía sin modificación. Con ello, el Ministerio quería resaltar que esta "Guía" debía auxiliar a las autoridades locales en la elaboración de sus planes de estudios.

En el mismo Varde, las decisiones de la ley de 1970 relativas a la educación sexual, no habían entrado todavía en vigor en diciembre de 1972. Las escuelas utilizaban todavía los programas adoptados en 1969, y aunque la comisión escolar de Varde había propuesto un nuevo proyecto de plan de estudios a los consejos escolares, éste no había sido aprobado todavía; no obstante, iba a serlo a principios de 1973. Ninguno de los medios auxiliares de enseñanza presentados como pruebas por los demandantes, había

recibido todavía la aprobación necesaria para ser empleados en Varde, y la ley de 1970 todavía no estaba en vigor en dicha localidad.

En el momento de la vista, el *abogado de los demandantes* había reconocido que el artículo 76 de la Constitución danesa otorgaba, en efecto, a todos los padres el derecho a la enseñanza pública gratuita para sus hijos, y también el derecho a no matricularlos en el sistema estatal y de hacerles seguir una enseñanza privada. El hecho de que los padres puedan elegir otra enseñanza distinta a la enseñanza estatal no tiene relación con la segunda frase del articulo 2 del Protocolo núm. 1 de la Convención. En efecto, esta frase protege a los padres cuando los hijos participan en la enseñanza estatal. Los demandantes no atacan los motivos por los cuales el Gobierno ha introducido la educación sexual. Atacan, sin embargo, la naturaleza obligatoria e integrada de esta educación. Igualmente, no discuten que la opinión de la mayoría de los padres pueda influir sobre la administración de la escuela y sobre la elección de los medios auxiliares de enseñanza. El presente caso, sin embargo, plantea el problema de la opinión de la minoría, y no de la mayoría. Los demandantes se quejan además de la utilización de determinados libros y películas que consideran chocantes. Si tales medios todavía no son utilizados en Varde, pueden serlo en cualquier momento; o, inversamente, los demandantes podrían ser destinados a cualquier otra parte de Dinamarca, donde ya se utilizan.

Los demandantes estiman que tienen derecho a elegir la forma en que su hija debe ser informada de las cuestiones sexuales. Piensan que conviene presentar esta información en relación con el amor, y precisando que la vida afectiva es más importante que la vida sexual.

El Gobierno ha declarado que la directiva y la "Guía" evitan que la educación sexual revista una forma susceptible de disgustar a los padres. Pero es evidente que no existe intención de respetar estas restricciones teóricas, o que no se las respeta de hecho. Aunque la "Guía" "disuada" a los profesores de emplear una terminología vulgar y les "recomiende" utilizar expresiones convencionales, puede verse que una obra de Bent H. Claësson (*"Dreng og Pige, Mand og Kvinde"),* que ha sido presentada a la Comisión y que está destinada a jóvenes de diez a catorce años, contiene una gran proporción de expresiones vulgares. Este libro se emplea en numerosas escuelas y se han publicado 55.000 ejemplares, número considerable para Dinamarca. Igualmente, da informaciones sobre la técnica del coito y contiene fotografías eróticas. Todo ello es contrario a la vía trazada oficialmente por la "Guía". Es necesario hacer notar también que, al establecer la ley de 27 de mayo de 1970 la obligatoriedad de la educación sexual integrada tanto para los alumnos como para los enseñantes, gran cantidad de estos últimos expresaron vigorosas protestas, de modo que el Ministerio se vio obligado, el 15 de junio de 1972, a publicar una orden dispensando a los enseñantes de la obligación de impartir la instrucción sexual. Por tanto, existe en la actualidad una distinción entre los enseñantes y los alumnos. Los primeros ya no están obligados a impartir la educación sexual, mientras que los segundos siguen forzados a recibirla.

Los demandantes no se oponen a la educación sexual, pero estiman que es un asunto suyo y no del Estado, el de asegurar la educación sexual de su hija. Citan a este respecto, haciéndolos suyos, los argumentos de M. Soren Krarup, ministro de la Religión y autor (*Den hellige hensigt,* 1969, págs. 40-47).

2. Sobre el agotamiento de las vías de recursos internos

El *Gobierno demandado* hizo la observación de que los demandantes nunca intentaron acudir a los tribunales daneses. Si la Convención nunca ha sido incorporada directamente al derecho danés por vía legislativa, ello es únicamente porque no se ha juzgado necesaria la promulgación de una ley especial a estos efectos. Antes de 1953, año de la ratificación de la Convención, ya estaban en vigor en Dinamarca reglas análogas a las disposiciones de la misma. Ahora bien, cuando un tratamiento se ratifica y no se promulga ninguna ley especial para su aplicación, las autoridades administrativas y judiciales deben interpretar el derecho interno de modo que se asegure su conformidad con ese tratado. Este principio, denominado "regla de interpretación", asegura que toda disposición legal cuya significación sea oscura, deberá ser interpretada en un sentido acorde con las disposiciones del tratado. Un segundo principio definido en la doctrina danesa es el de la "regla de la presunción". Esta regla va aún más lejos y prevé que toda disposición legal promulgada después de la entrada en vigor de un tratado, deberá ser interpretada de conformidad con éste, incluso si, a primera vista, parece ser incompatible con el mismo. No obstante, una disposición jurídica que es explícitamente contraria a una disposición del tratado deberá, en derecho danés, prevalecer sobre el tratado si el legislador ha querido, al promulgarla, modificar la obligación internacional. El Gobierno ha evocado también el artículo 63 de la Constitución danesa, que habilita a los tribunales a "decidir sobre cualquier cuestión relativa al alcance de las facultades de la administración".

Estas reglas permiten a los demandantes sostener ante los tribunales daneses la incompatibilidad de las disposiciones relativas a la educación sexual integrada obligatoria, con el artículo 2 del Protocolo número 1 de la Convención. No solamente la doctrina ha reconocido la posibilidad de invocar la Convención europea ante los tribunales daneses, sino el Tribunal municipal de Copenhague se ha referido específicamente al artículo 6, párrafo 3 *e)* de la Convención al ordenar, en un caso, que los gastos de interpretación se deduzcan de los fondos públicos y no sean abonados por el demandado, que era extranjero. Otro ejemplo: el Gobierno mencionó el poder discrecional en materia de expulsión otorgado al ministro de Justicia en aplicación de la ley sobre entrada y residencia de extranjeros en Dinamarca. En el ejercicio de este poder, el ministro de Justicia ha tenido en cuenta el derecho al respeto de su vida familiar, garantizado por el artículo 8 de la Convención.

Conviene tener presentes las reglas de interpretación y de presunción cuando se observa la forma en que se ha introducido en Dinamarca la educación sexual integrada obligatoria. Cuando las autoridades danesas competentes introducen medidas administrativas en aplicación de la ley de 1970, se esfuerzan siempre por asegurar su conformidad con las obligaciones derivadas de los tratados firmados por Dinamarca. El abogado de los demandantes se proponía, según parece, citar una decisión del Tribunal Supremo (*Hojesteret*) de 26 de septiembre de 1972; pero esta decisión no guarda relación con este caso. En ella se declaraba únicamente que el Tribunal Supremo no podía pronunciarse sobre la cuestión de saber si un proyecto de ley era compatible o no con la Constitución danesa. Ahora bien, en este

caso, no se trata de un proyecto de ley, sino de la compatibilidad de unas reglas administrativas con la Convención europea.

Según las observaciones del Gobierno, los demandados tenían posibilidad de incoar una acción contra el ministro de Educación y solicitar que se le requiriera para que les reconociera el derecho a que su hija quedara dispensada de la educación sexual obligatoria. En apoyo de su demanda, podrían argumentar que las reglas administrativas que prohíben esta dispensa no tenían ningún carácter forzoso para ellos, que las mismas no figuraban claramente en la modificación de 1970 y que esta última debía ser interpretada a la luz de las obligaciones internacionales de Dinamarca, especialmente del artículo 2 del Protocolo núm. 1 de la Convención. El Gobierno consideraba que tal acción podía fundarse en el artículo 63 de la Constitución y declaraba que, en la eventualidad de ese proceso, el ministro, o el consejero jurídico de la Corona que actuara en su nombre, no solicitaría que tal demanda fuese declarada inadmisible.

El Gobierno demandado estimaba, por tanto, que la demanda debía ser rechazada porque los demandados no habían agotado las vías de recursos internos que tenían abiertas.

En respuesta, los *demandantes* hicieron observar que ellos habían dirigido, en mayo de 1971, una carta al Parlamento danés, sin que hubieran recibido respuesta. El Gobierno no tiene en modo alguno derecho a declarar en este momento que ellos no han agotado las vías de recursos internos, cuando han omitido señalárselas en su momento oportuno. Además, el artículo 63 de la Constitución danesa no tenía relación alguna con el caso. Dicho artículo declara, en efecto, que los tribunales daneses están habilitados para decidir sobre cualquier cuestión relativa al alcance de las facultades de la administración. Se trata, por el contrario, de una ley del Parlamento en la que él mismo ha establecido la norma fundamental, esto es, la educación sexual obligatoria, y que ha autorizado al ministro de Educación a promulgar reglamentos para aplicar dicha norma. La decisión del Tribunal Supremo danés de 26 de septiembre de 1972 establece que el artículo 63 de la Constitución no puede ser invocado frente a una ley votada por el Parlamento.

3. Sobre la compatibilidad de la demanda

El *Gobierno demandado* ha hecho la observación de que los *trabajos preparatorios* del artículo 2 del Protocolo número 1 de la Convención demuestran que uno de los principios que presidieron en la inclusión del campo de la educación en la Convención o en un Protocolo era el de la libertad de la enseñanza privada. La finalidad pretendida era la de evitar cualquier renacimiento del alistamiento forzoso de niños y jóvenes, puesto en práctica por los regímenes totalitarios antes y durante la segunda guerra mundial. La libertad de enseñanza privada no era un privilegio reservado a los padres con convicciones religiosas; también apuntaba a las convicciones filosóficas. El otro principio era el de que los padres debían tener libertad para que sus hijos fueran dispensados de la enseñanza *religiosa* en las escuelas públicas, en la medida en que dicha enseñanza no fuera acorde con sus convicciones.

El Gobierno demandado ha esgrimido que el Estado había cumplido todas las obligaciones derivadas del artículo 2, dejando en libertad a los padres para que aseguren la educación y enseñanza de sus hijos en las escuelas privadas. Por tanto, sólo podría concederse a los padres el derecho a que se dispensara a sus hijos de ciertas partes de los cursos impartidos en las escuelas públicas, en el caso de que la asistencia a estas escuelas públicas fuera obligatoria. Ahora bien, en Dinamarca, los padres tienen derecho a meter a sus hijos en escuelas privadas o a tomar las medidas pertinentes para que sigan una enseñanza privada a domicilio. Por estas razones, la demanda debería ser declarada inadmisible al ser incomptible con las disposiciones de la Convención.

Los *demandantes* han argumentado que el artículo 2 del Protocolo número 1 de la Convención, reconocía a los padres el derecho a que dispensaran a sus hijos de ciertas partes del plan de estudios de las escuelas públicas, y que tal derecho existía incluso cuando la asistencia a una escuela pública no es obligatoria.

El Gobierno no tiene libertad para introducir la educación sexual bajo una forma vulgar en las escuelas públicas, declarando a continuación a los padres que, si no desean que sus hijos sean instruidos de tal forma, pueden siempre enviarlos a una escuela privada a 19 kilómetros de allí.

4. Sobre la cuestión de saber si la demanda está manifiestamente mal fundada

En el caso de que la Comisión declarara que la demanda no es incompatible con el artículo 2 del Protocolo número 1 de la Convención, el *Gobierno demandado* ha argumentado la conveniencia de delimitar muy estrictamente el derecho de dispensa previsto en el artículo 2. En su opinión, este derecho se refiere a la educación religiosa de carácter *confesional,* y no puede extenderse más allá. Sería imposible, por ejemplo, autorizar a los padres pacifistas a que sus hijos fueran dispensados de los cursos de historia consagrados a las guerras. La presente demanda está, por tanto, manifiestamente mal fundada.

En cuanto a la alegación de los demandantes según la cual a su hija se "le había negado el derecho a la instrucción", y que, por tanto, ahí existía una violación a la primera frase del artículo 2 del Protocolo, el Gobierno señaló que nada se oponía a que esa jovencita asistiera a una escuela privada en Esbjerg, a 19 kilómetros de Varde.

Los *demandantes* han alegado que la expresión "manifiestamente mal fundada" debía ser interpretada en sentido propio, y que su significación era muy fuerte. El Gobierno declaró que el derecho de dispensa previsto en el artículo 2 debía ser delimitado muy estrictamente. Fundó su argumentación en consideraciones prácticas y en los *trabajos preparatorios.* Pero sería injusto declarar inadmisible una demanda cada vez que plantee problemas complejos y difíciles. Los demandantes pusieron en duda que el derecho de dispensa reconocido en el artículo 2 debía ser delimitado estrictamente. El artículo 2 del Protocolo número 1 de la Convención regula un sector bien definido de la vida privada. El Gobierno citó la directiva de 8 de junio de 1971, que contiene una profusión de expresiones tranquilizantes, tales

como "evitar (...) sentimientos de inseguridad"; "favorecer la toma de consciencia"; "posturas personales"; "resaltar la importancia". Pero ¿quién es el que debe decidir lo que hay que entender por "inseguridad", "toma de consciencia", "posturas personales", "resaltar la importancia?" ¿Acaso el Estado? Los demandantes sostuvieron que una educación sexual integrada y obligatoria corre el riesgo de producir una influencia destructora sobre la vida sexual y religiosa de su hija, y que la concepción darwinista de la vida que subyacía en esta enseñanza era contraria a sus convicciones filosóficas y religiosas.

DE DERECHO

1. Los demandantes denuncian el hecho de que el Gobierno demandado, al establecer la obligatoriedad de la educación sexual en las escuelas públicas danesas, no ha respetado su derecho a garantizar a su hija una educación acorde con sus convicciones religiosas y filosóficas, violando con ello el artículo 2 del Protocolo número 1 de la Convención.

Han sostenido también los demandantes que el Gobierno niega a su hija el derecho a la educación previsto en ese mismo artículo, al ponerla ante la imposibilidad de asistir a una escuela pública en la que no es posible verse dispensado de esa educación obligatoria.

El Gobierno demandado ha sostenido que la demanda debe ser rechazada en razón a que los demandantes no han agotado las vías de recursos internos que tienen abiertas en derecho danés; o bien que la demanda debe ser declarada inadmisible al ser incompatible con las disposiciones de la Convención, o bien al menos que debe ser declarada inadmisible por estar manifiestamente mal fundada.

Por lo que se refiere al primer motivo, es cierto que, según el artículo 26 de la Convención, no puede acudirse a la Comisión si no se han agotado antes todas las vías de recursos internos, tal como se entiende según los principios de derecho internacional admitidos de modo general.

A este respecto, el Gobierno demandado ha hecho la observación de que los demandantes hubieran podido, en virtud del artículo 63 de la Constitución danesa, incoar una acción contra el ministro de Educación, solicitando que se le requiriera para que les reconociera el derecho a la dispensa de la educación sexual obligatoria para su hija. En opinión del Gobierno, los demandantes hubieran podido alegar, en apoyo de su solicitud, que las reglas administrativas que prohíben esa dispensa no estaban previstas de modo expreso en la ley de 27 de mayo de 1970 sobre modificación de la ley sobre escuelas públicas, pues tal modificación debe ser interpretada a la luz de las obligaciones internacionales de Dinamarca, especialmente del artículo 2 del Protocolo número 1 de la Convención.

Los demandantes han reconocido no haber acudido a los tribunales daneses para resolver el caso objeto de la demanda. No obstante, hicieron la observación de que una acción del tipo sugerido por el Gobierno demandado, no constituía una vía de recurso en el sentido del artículo 26 de la Convención: al haber sido establecida en la propia ley de 1970 la norma básica que establece la obligatoriedad de la educación sexual, la misma no podía ser impugnada con base en el artículo 63 de la Constitución, que

habilita solamente a los tribunales a decidir sobre las cuestiones relativas al alcance de las facultades del poder ejecutivo.

Lo Comisión recuerda en primer lugar que con frecuencia ha advertido que, para poder invocar el artículo 26 de la Convención, el demandante debe haber agotado todas las vías de recursos internos, a menos que éstas no le concedan manifiestamente ninguna posibilidad de éxito (ver especialmente las decisiones sobre la admisibilidad de las demandas número 712/60, Retimag, S. A., contra República Federal de Alemania, Anuario IV, páginas 384-400, y número 2.257/64, Soltikov contra República Federal de Alemania, Anuario XI, páginas 180-224).

Es cierto que, en el presente caso, el Gobierno demandado no ha podido demostrar que los tribunales daneses, en las acciones incoadas en base al artículo 63 de la Constitución, se hayan pronunciado alguna vez sobre la cuestión de saber si la Convención podía ser invocada para juzgar la legalidad de unas reglas administrativas. Por otro lado, el Gobierno ha explicado que la doctrina danesa adopta mayoritariamente el punto de vista según el cual un tratado en vigor, como la Convención, impone a las autoridades nacionales la obligación de aplicar y de interpretar el derecho nacional de forma que se garantice, siempre que sea posible, el respeto a las obligaciones derivadas de tal tratado para Dinamarca.

La Comisión estima que, en la medida en que la presente demanda se refiere a las directivas del ministro de Educación Nacional y a las demás medidas administrativas adoptadas por las autoridades danesas en relación con la forma en que debe impartirse la educación sexual mencionada en la ley de 1970, no se puede decir que el recurso indicado por el Gobierno demandado no dejará manifiestamente ninguna esperanza de éxito. Además, del examen del caso, tal como ha sido presentado, no se desprende la existencia de circunstancias especiales que pudieran ser invocadas por los demandantes, según las normas de derecho internacional generalmente admitidas, para no haber utilizado este recurso.

De ello se desprende que, a este respecto, los demandantes no se han ajustado a la condición relativa al agotamiento de las vías de recursos internos; esta parte de su demanda debe ser, por tanto, rechazada en aplicación del artículo 27, párrafo 3 de la Convención.

2. La Comisión ha examinado a continuación si existía una vía de recurso contra la ley de 27 de mayo de 1970, que establecía el principio de la educación sexual obligatoria y autorizaba al ministro de Educación a dictar normas relativas a la forma en que debía impartirse esta instrucción.

Los demandantes afirmaron que no podía incoarse acción alguna, en virtud del artículo 63 de la Constitución danesa, contra una ley votada por el Parlamento. El Gobierno demandado no ha impugnado esta afirmación y no ha sugerido otras vías de recursos específicos que hubieran podido estar abiertas a los demandantes, en lo referente a las disposiciones de la ley de 1970. La Comisión concluye, por tanto, que los demandantes no disponían de ninguna vía de recurso interno eficaz en lo referente al principio de la educación sexual obligatoria tal como se ha plasmado en la ley. Se desprende de ello, a este respecto, que la demanda, no puede ser rechazada como inadmisible, según el artículo 26 de la Convención.

3. Sin prejuzgar en modo alguno lo que será su opinión definitiva en cuanto a la interpretación del artículo 2 del Protocolo núm. 1 de la Conven-

ción, la Comisión está plenamente convencida de que la denuncia de los demandantes no puede considerarse que caiga manifiestamente fuera del campo de aplicación de este artículo. Esta demanda no puede, por tanto, como sostiene el Gobierno demandado, ser rechazada por ser incompatible *ratione materiae* con las disposiciones de la Convención. Por el contrario, la Comisión considera que la denuncia plantea importantes y complejos problemas en relación con el artículo 2 del Protocolo número 1, que deberían ser determinados después de un examen a fondo de la causa.

Por estos motivos, la Comisión:

1. *Declara* admisible *la demanda en cuanto que los demandantes alegan que la ley de 27 de mayo de 1970, que establece la educación sexual obligatoria en las escuelas públicas, constituye una violación del artículo 2 del Protocolo número 1 de la Convención.*

2. *Declara* inadmisible *la demanda en cuanto que afecta a las directivas y otras medidas administrativas dictadas por las autoridades danesas relativas a la manera en que debe impartirse esta educación sexual.*

Actualidad educativa

BELGICA

Nuevos centros de formación para jóvenes desempleados

La reciente decisión gubernamental de crear en todo el país centros preparatorios para los parados afecta directamente a 20.000 jóvenes menores de veinticinco años. Bajo la égida de la Oficina Nacional del Empleo y del Ministerio del Empleo y del Trabajo, estos jóvenes podrán adquirir gratuitamente en estos centros la cultura general que les falta, tanto para encontrar un empleo como para abordar la formación profesional.

La experiencia ya fue iniciada el año pasado en la provincia de Limbourg. Allí se preparó un programa de formación para los jóvenes en paro de nivel de enseñanza primaria. Su fin fue dispensar durante seis meses una formación adecuada para aquellos jóvenes que desde el punto de vista de la formación general presentaban graves lagunas. Se les impartió una formación básica con el objetivo de que se pudiesen preparar mejor a proseguir un ciclo de orientación y, eventualmente, estar en condiciones de cursar una formación profesional ulterior.

En opinión del Ministerio de Empleo y del Trabajo, los resultados fueron satisfactorios y merece la pena extenderlos a todas las regiones del país.

En lo que respecta a la lengua materna (principalmente el neerlandés), tres cuartas partes de los alumnos que estuvieron en los centros experimentales obtuvieron progresos sensibles, utilizando desde entonces un vocabulario más amplio. En cuanto a las lecciones de cálculo, ocho de cada diez alumnos fueron capaces de efectuar las cuatro operaciones aritméticas y calcular porcentajes.

Según el Ministerio, un 15 por 100 de estos alumnos pudieron colocarse inmediatamente después de finalizar el curso y un 50 por 100 han sido enviados al Centro de Observación y de Orientación. En lo relativo al método empleado (trabajos concretos, en grupo, técnicas diferentes de enseñanza escolar) ha sido juzgado positivo por los propios alumnos.

En general, esta formación era dirigida a jóvenes que han abandonado la escuela a los catorce años, después de

haber terminado o no la enseñanza primaria; a jóvenes que quedaron parados después de haber frecuentado ya la fábrica y entre dieciocho y veinticinco años de edad; a jóvenes que no sienten la menor necesidad de perfeccionar su formación o ampliar el campo de sus conocimientos.

(Le Soir.)

DINAMARCA

Plan educativo para la década de 1990

Un plan que responda a las necesidades educativas de la década de 1990 será publicado en los próximos meses. Además de prever el resultado de las tendencias actuales, el plan comprenderá proposiciones concretas para los próximos 15-20 años.

Conocido con el nombre de U90 («udannelse» es la palabra danesa que designa educación), el plan está siendo elaborado por el Consejo Central de Educación, un órgano responsable para la planificación a largo plazo dentro del Ministerio de Educación. El proyecto fue iniciado por la ministra de educación, la señora Ritt Bjerregaard, en mayo de 1975.

Entre tanto se ha publicado un informe provisional bosquejando el alcance y las prioridades del U90, y el informe final está siendo evaluado por un equipo de tres personas designadas por la O.C.D.E.

El plan comprenderá todos los aspectos de la organización de la educación formal e informal. Se acentuará la interdependencia entre la educación y otras formas de planificación social, procurando dar respuesta a las demandas cambiantes de la próxima generación de alumnos en los sectores del ocio, familia, vida activa y vida comunitaria. El informe examinará la posibilidad de aumentar la ayuda estatal para quienes estudien.

Se dará prioridad a la batalla por la igualdad entre los grupos sociales y las generaciones. Otros aspectos de los que se ocupará el informe serán: el acceso a la enseñanza superior, el futuro del sistema de evaluación en la escuela, el grado de especialización dentro de los cursos, especialmente en los últimos años de la escuela integrada y en el segundo ciclo de educación secundaria.

El informe probablemente indicará que algunos aspectos tradicionales del curriculum escolar tendrán que ser sustituidos. El informe provisional señala: «En el nuevo plan de estudios deberá lograrse un equilibrio entre los conocimientos, las habilidades y aptitudes y entre los elementos teóricos, prácticos y creativos».

Se espera que el informe proponga una modificación de todo el sistema educativo.

(The Times Educational Supplement.)

FRANCIA

Decenas de miles de jóvenes abandonan el sistema educativo sin formación

De los casi setecientos cincuenta mil jóvenes de todas las edades que salieron del sistema escolar en 1975, aproximadamente ciento ochenta mil no habían recibido más que una formación general de base y en el mejor de los casos, obtuvieron el certificado de estudios primarios. Los restantes adquirieron una formación profesional de corta duración (43 por 100) o alcanzaron o fueron más lejos del nivel del bachillerato (34 por 100).

Estas cifras, que figuran en un estudio publicado en la revista «Economie et statistiques» confirman que a pesar de la prolongación de la escolaridad obligatoria hasta los dieciséis años, los fallos en la maquinaria escolar son dramáticamente numerosos.

Para apreciar el rendimiento de la escuela sólo es válido el análisis de los flujos de salidas por nivel de formación alcanzado, porque la contabilización únicamente de los diplomas otorgados no es suficiente: un diplomado no abandona forzosamente el sistema educativo pudiendo coleccionar los diplomas, falseando así los análisis.

El estudio revela que una gran mayoría de los jóvenes franceses abandonan la enseñanza con un bagaje, a lo máximo, de un diploma de enseñanza técnica de corta duración y en el peor caso, sin ningún diploma. Una comparación es ilustrativa: el número de jóvenes formados útilmente por la enseñanza superior francesa es inferior (con ciento treinta mil) al número de quienes abandonan la escuela sin ninguna formación (ciento setenta mil). Esta comparación plantea un problema político: una política educativa, en Francia, debe elegir sus prioridades y, no pudiendo hacerlo todo, debería orientar su esfuerzo, fundamentalmente presupuestario, en dirección de los más amenazados por la falta de cualificación.

La encuesta no se ocupaba del porvenir profesional de los jóvenes que salieron del sistema educativo en 1975, pero tiene el mérito de resaltar el fracaso de los mecanismos de orientación y el carácter radical de una selección que conduce a decenas de miles de jóvenes a abandonar la escuela sin ninguna formación aceptable en el mercado de trabajo. La enseñanza francesa no es responsable de la crisis del

empleo, pero el estudio de su rendimiento interno —una formación debe desembocar en un diploma— muestra que funciona todavía con un alto índice de abandonos escolares.

(Le Monde.)

Un documento sobre el alcoholismo para los alumnos de enseñanza secundaria

«Este amigo que puede ser pernicioso, el alcohol», es el título de un grueso informe destinado a los alumnos del segundo ciclo de los liceos y que acaba de ser presentado por el ministro de educación. Realizado por profesores para el Comité superior de estudios y de información sobre el alcoholismo, ha sido editado por la «Documentation française». Cada centro escolar del segundo ciclo recibirá tres ejemplares.

El documento, muy completo, presenta un doble interés: los nueve trabajos que tratan de los aspectos estadísticos, fisiológicos, químicos y psicológicos del alcoholismo son un material pedagógico ejemplar, gracias, fundamentalmente, a las numerosas fichas de trabajo y de investigación.

Por otra parte, en un momento en que según el ministro de educación, señor Haby, «todo indica que el consumo de alcohol entre los jóvenes aumenta y bate todos los récords mundiales», esta sensibilización, llevada a cabo por iniciativa del comité superior de estudios y de información sobre el alcoholismo, es bien acogida.

(Le Monde.)

GRAN BRETAÑA

Los poderes de los directores escolares puestos en cuestión

Después de los debates sobre la supresión de las «grammar schools» o sobre la calidad de la enseñanza primaria, se comienza a cuestionar el poder de los directores de escuela. Un informe oficial, fruto de dos años de trabajo de un comité de expertos nombrado por el ministro de Educación, concede su apoyo a este movimiento.

La distribución de poderes y de responsabilidades entre el Ministerio de Educación, las administraciones locales, los consejos de administración y los directores de escuela es consecuencia de la Ley de Educación de 1944. Esta precisa: «El ministro tendrá el deber de promover la educación del pueblo inglés y galés... y lograr que la política nacional... sea ejecutada por las administraciones locales, bajo su control y dirección.» Este texto que podría aplicarse incluso a un sistema centralista, fue interpretado de forma diferente:

el gobierno central se despreocupó de sus poderes reales en provecho de las ciento cuatro administraciones locales.

Conforme a la ley, estas autoridades locales son responsables de la intendencia: edificios, materiales, profesores. Nombran los directores y los miembros de los consejos de administración, que debían «tener la dirección general de la gestión y de la enseñanza».

De hecho, los consejos de administración apenas han funcionado. Cuando fueron creados, las administraciones locales colocaron en ellos a antiguos militantes del partido en el poder, delegados sindicales, pero no auténticos representantes de la comunidad, padres de alumnos o incluso profesores. Las administraciones locales, en la práctica, abandonaron sus poderes en favor de los directores escolares: aquéllas no pueden revocarlos, y el ministro no tiene ninguna autoridad real sobre los elegidos locales. El director, no sujeto a responsabilidad, tiene todos los poderes.

Ciertamente, el director debe tener en cuenta la organización de los exámenes, el presupuesto que se le conceda... Y el Ministerio no cesa de manifestar su presencia por innumerables circulares a las administraciones locales, sobre temas que van desde las normas para las construcciones escolares hasta el menú escolar.

Hoy, aprovechando las restricciones de créditos impuestas por la política económica gubernamental, el Ministerio pretende tomar en sus manos el control de la calidad de la enseñanza. Sin gran éxito. Pero, al mismo tiempo, un movimiento de opinión reclama un mayor control por la base, devolviendo a los consejos de administración su papel inicial mediante una creciente participación de los padres de los alumnos. En la actualidad, en cada ciudad, en cada condado, se podría encontrar uno o varios centros escolares en los que el poder del director de decidir por sí mismo todo lo que afecta a la gestión o a los programas de «su» escuela, se pone en tela de juicio por la asociación de padres o por el consejo de administración.

Las reformas propugnadas por el comité de expertos van en la misma dirección. Según su informe, «una nueva asociación para nuestras escuelas», los consejos de administración deberían comprender, en número igual, a representantes de la administración local, del personal docente, de los padres de los alumnos, y eventualmente, representantes de los alumnos y representantes de la comunidad. Estos últimos serían elegidos por los otros miembros del consejo, que elegiría igualmente a su presidente.

Las demás sugerencias del comité de expertos van más lejos: el consejo nombraría al director escolar. El consejo sería también encargado por la administración local de: «definir los objetivos de la escuela; reflexionar sobre los medios para alcanzarlos; hacer un balance de la evolución». Cada tres o cuatro años, según la decisión del consejo, el

director rendiría cuentas de su trabajo no a sus superiores jerárquicos, sino a sus conciudadanos.

Según ejemplos concretos proporcionados por el informe, el consejo de administración tendría derecho de veto sobre numerosos aspectos: método de aprendizaje de la lectura, papel de las lenguas modernas en los programas, organización de las clases, que hasta ahora eran de la competencia exclusiva del director.

(Le Monde de L'Education.)

Presión sobre el gobierno para que combata el desempleo juvenil

El desempleo juvenil plantea un grave reto a toda la política económica del Gobierno. Una reciente campaña nacional tiene como primer objetivo forzar al Gobierno a reconocer que la disminución de empleos para los jóvenes obedece, en parte, no a razones coyunturales, sino a motivos estructurales de la economía.

Si el Gobierno admite esto, aumentará la presión para que modifique las políticas que reducen los empleos para los jóvenes y adopte medidas en favor de nuevos puestos de trabajo.

Quienes promueven la campaña se apoyan en las cifras y en las previsiones de los expertos de la Comunidad Económica Europea y de la O.C.D.E. Los expertos comunitarios afirman que el desempleo juvenil no puede resolverse «sin sustanciales cambios en el factor determinante de las tendencias del mercado laboral», y que parcialmente este desempleo tiene su origen en causas estructurales. La consecuencia de estas afirmaciones es que el argumento de las autoridades gubernamentales británicas de que la expansión industrial remediará el desempleo, con tal de que los sindicatos cooperen en la productividad y no planteen reivindicaciones salariales, es erróneo.

Entre las medidas que se piden al Gobierno que ponga en práctica para resolver el problema, se propone: la creación de más empleos permanentes para los jóvenes estimulando el desarrollo de las industrias y de las «actividades socialmente útiles», empleando si fuera preciso el dinero público que de otra forma se gastaría en beneficios a los parados; el aumento del número de jóvenes que reciben educación a tiempo completo, dando preferencia a los 300.000 jóvenes que cada año abandonan la escuela sin ninguna cualificación profesional; un sistema unificado de formación profesional para todos desde los catorce años de edad.

(The Times Educational Supplement.)

Grave crisis de la Universidad. La masificación y la violencia, elementos fundamentales de la crisis

Cuatro jóvenes prorrumpieron recientemente en el despacho del decano de la Facultad de Sociología de la Universidad de Roma, profesor Franco Ferrarotti y le ordenaron que les acompañase a un «juicio político».

Conocedor de que esta frase significaba su propio proceso por un jurado estudiantil radical, el profesor Ferrarotti declinó «la invitación». Fue salvajemente golpeado antes de que un grupo de estudiantes moderados le rescatasen de lo que pudo tener trágicas consecuencias.

Según el señor Ferrarotti, muchos de sus colegas en la Universidad de Roma han sufrido un tratamiento similar. Como él, sienten temor de denunciar estos asaltos; mientras tanto la policía vigila las dependencias del Rectorado.

La intimidación y los ataques físicos a los catedráticos no son una novedad en las superpobladas universidades italianas. Catedráticos como el profesor Ferrarotti ven la violencia formando parte de las convulsiones sociales que rodean la universidad, en donde los numerarios están considerados como los «super intendentes» de un sistema burocrático impuesto por el régimen.

La radicalización de la vida universitaria es ahora más transparente que cuando fue construida la Universidad de Roma para una población de 20.000 estudiantes, mientras que en la actualidad recibe a casi 200.000. No es sólo la universidad europea más masificada, sino que también padece los traumas característicos del nacimiento de un nuevo y radical concepto de educación.

Siguiendo las peticiones socialistas de hacer la enseñanza universitaria accesible a las masas (particularmente al proletariado, tradicionalmente marginado por lo elevado de las tasas académicas y su insuficiente escolarización), el Gobierno italiano, en la década de los 60, tomó medidas que cambiaron la composición y la infraestructura de la vida universitaria.

Se suprimieron los planes de estudios obligatorios. Cada estudiante pudo presentar su propio plan de estudio. Se abolió el numerus clausus y se abrieron las puertas de las Facultades a todos los estudiantes con el título de bachillerato. El resultado fue el nacimiento de la universidad de masas. Pero el Gobierno fracasó al no otorgar medios económicos suficientes para atender a las nuevas necesidades. Los catedráticos fueron obligados por sus estudiantes a discutir ciertos temas vinculados con los acontecimientos diarios. Facultades, como la de Sociología, la de Ciencias Políticas o la de Filosofía, duplicaron su población estudiantil «porque servían de instrumento para armar a cada uno en la lucha por la socialización».

Los defensores de la universidad de masas señalan que ésta no pretende proporcionar el mismo nivel de educación

que una universidad tradicional, «sino que da a un gran número de estudiantes la oportunidad de una enseñanza superior y, por consiguiente, eleva el nivel de educación del país». Además, argumentan que la universidad de masas todavía proporciona suficientes graduados para cubrir las necesidades de producción del país, y que las actuales dificultades no son peores que las que padecen otras instituciones públicas o privadas.

En cambio, quienes se oponen a la actual masificación universitaria aducen que ésta impide el contacto personal profesor-alumno, que se ve agravado por el hecho de que los profesores al tener que revisar y aprobar anualmente cientos de planes de estudio individuales, se convierten en meros burócratas. Frente a esto los estudiantes acusan a los profesores de consagrar una gran parte de su tiempo a actividades extraacadémicas de carácter lucrativo.

En esta situación, el debate sobre la reforma de la Universidad italiana dura ya algunos decenios, oscilando entre el ansia de una transformación total de las estructuras y el escepticismo más paralizador. Entretanto la expansión de la población estudiantil universitaria ha aumentado en más de cuatro veces (de 210.228 a 886.994), sin posibilidades de absorción por parte del sistema productivo. La apertura de la universidad a jóvenes procedentes de capas sociales anteriormente excluidas, con la afirmación del derecho al estudio de todos, no ha venido acompañada de las necesarias reformas internas de la universidad ni de un programa económico capaz de prever las salidas profesionales.

La única disposición tomada para la reforma de las estructuras universitarias (la ley de 30 de noviembre de 1973) de «Medidas Urgentes para la Universidad», ha sido aplicada sólo en parte y la democratización que supone en el gobierno de la universidad y de las facultades, no ha podido surtir efectos positivos en la medida en que han quedado sin resolver los problemas relativos a los docentes y a las estructuras. En cuanto a los primeros, la ley preveía la creación durante los tres cursos académicos siguientes, de 7.500 nuevos puestos de profesores numerarios; de ellos, sólo se han creado 2.500, es decir, una tercera parte. El resultado es que la función docente sigue siendo ejercida en la mayor parte por profesores no numerarios. Respecto de las estructuras, tampoco se han creado las nuevas universidades previstas.

(The Times Higher Education Supplement.)

Incentivos económicos para estimular a los estudiantes a cursar carreras «útiles»

El Gobierno italiano piensa introducir un sistema de ayudas financieras para estimular a los estudiantes que comienzan sus estudios universitarios a que acudan a las facultades en las que se necesitarán más graduados para el programa económico futuro del país.

Mediante la oferta de incentivos económicos a los estudiantes que se matriculen en las llamadas «facultades útiles», el Gobierno espera reducir la tradicional congestión en las carreras más populares como son medicina y derecho.

El plan será el primer paso académico hacia la solución de los problemas de empleo de los futuros graduados.

El esquema de ayuda, del cual todavía no se conocen suficientes detalles, se espera que forme parte de un paquete de medidas de reforma universitaria que el Gobierno prometió el pasado mes de abril. Este plan de estímulo económico fue incluido en las proposiciones de reforma universitaria elaboradas por el Comité Nacional de Universidades. Se cree, como declaró uno de los miembros del Comité, que el plan preservará el «derecho de elección» (que permite a cada estudiante italiano que haya finalizado la enseñanza secundaria elegir la carrera que desee).

Las proposiciones de reforma aparecen en un momento en que más de la mitad de los nuevos estudiantes universitarios se han matriculado, una vez más, en medicina y derecho.

El fuerte aumento de estudiantes que acuden a cursar medicina ha llevado al Comité Universitario del Senado a proponer un sistema de exámenes de acceso a la facultad de medicina y la posibilidad de convalidar parte de esta carrera por otras. Pero la politización de la población estudiantil que defiende el actual sistema de acceso ha provocado el aplazamiento indefinido de estos proyectos.

(The Times Higher Education Supplement.)

O.C.D.E.

Un reciente informe urge la creación de lazos más estrechos entre la educación y la vida activa

«La acción en materia de educación puede resultar ineficaz si no viene acompañada de medidas que aumenten las oportunidades a lo largo de toda la vida activa», afirma el nuevo informe del Centro para la Investigación y la Innovación en la Enseñanza (C.E.R.I.), dependiente de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (O.C.D.E.).

El Informe, «Educación y vida activa», elaborado por un grupo de trabajo de representantes gubernamentales de los Ministerios de Educación y de Trabajo, expone una serie

amplia de objetivos que deberían ser estudiados atentamente por los 24 Estados miembros de la Organización.

El informe examina dos áreas que en la actualidad preocupan a la mayoría de los Estados miembros de la O.C.D.E. La primera incluye medidas para facilitar la transición desde la escuela a la vida activa. La segunda trata de encontrar medios eficaces para utilizar los niveles educativos en el mercado laboral. Estas dos áreas son, según el Informe, de gran importancia para el desarrollo económico y social de la mayoría de los Estados miembros.

El Informe acentúa el hecho de que por primera vez expertos en el campo de la educación y del mercado laboral se han reunido para adoptar conjuntamente una análoga perspectiva con que examinar los problemas de la educación y el empleo.

Entre las estrategias a largo plazo a las que se alude en el informe, están el perfeccionamiento en los procedimientos de orientación, tanto en la escuela como en el trabajo. Particularmente importante es el perfeccionamiento de las relaciones entre la educación y el mercado laboral, resaltándose la necesidad de dar a los empresarios más información acerca de los niveles de formación profesional y educación de la fuerza laboral en el plano local y nacional.

El grupo de trabajo sugiere que se debería estimular a las empresas a desarrollar políticas de personal más positivas. En la elaboración de las políticas de selección y formación del personal, se debería dar especial atención a la formación de quienes por primera vez ingresan en las empresas.

Varias recomendaciones van encaminadas a interrelacionar más estrechamente el sistema educativo y el mercado laboral. El informe señala que es de vital importancia, para los colegios y universidades, desarrollar planes de estudio polivalentes, en los que se incluyan educación general y formación profesional.

El informe indica que la demanda individual para cursar estudios superiores «no evidencia síntomas de crecer, a pesar de la lenta disminución en los últimos años del número de estudiantes que acceden directamente desde la escuela. Al contrario, existen datos que indican que el aumento procede ahora de los adultos. Incluso en este caso, conviene decir que la demanda estudiantil de enseñanza superior no parece estar afectada por específicas perspectivas de empleo».

En un intento por reconciliar esta demanda con las necesidades de mano de obra «algunos países han tratado de diversificar la enseñanza superior; han reducido la duración de las carreras e incluso han detraído recursos de las carreras tradicionales para otorgarlos a las carreras técnicas y profesionales».

Significativamente, el informe previene sobre el creciente número de estudiantes, que en algunos países se matriculan en humanidades o estudios liberales. «No todos

aquellos que ya han realizado cuantiosos gastos en su educación pueden esperar que se les ofrezcan empleos directamente conectados con los estudios que han cursado.»

El informe sugiere que se producirá una creciente demanda competitiva de recursos entre los diversos niveles educativos. Entre los más importantes están el desarrollo del segundo ciclo de enseñanza secundaria, la expansión de la educación de adultos y la reorientación de la enseñanza superior hacia la profesionalización.

Además de proscribir el uso de la selección social en la educación y en el empleo, el grupo de trabajo pide la urgente creación de más oportunidades equitativas de vida, fundamentalmente para quienes se encuentran en una situación más desfavorable.

Promover una más equitativa distribución de la educación y permitir a los trabajadores retornar al estudio, sin perder su empleo, debería ser, señala el informe, un derecho básico amparado por el Estado. Finalmente, se aboga por las ayudas financieras a quienes deseen, durante su vida activa, emprender estudios para su perfeccionamiento personal o profesional.

(The Times Educational Supplement.)

REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Nuevos puestos escolares en educación preescolar

Las autoridades gubernamentales pretenden proporcionar puestos de enseñanza preescolar para 1980, al 60 por 100 de los niños de tres años de edad, al 80 por 100 de los de cuatro años de edad y al 100 por 100 de los de cinco años de edad.

Los Länder y las autoridades locales desde el comienzo de la década de los 60, están llevando a cabo una activa política de expansión y durante este tiempo, las inversiones públicas en educación preescolar se han elevado en un 800 por 100. Las estadísticas muestran que entre 1963 y 1975 se duplicaron el número de puestos escolares en este nivel.

Este crecimiento de la educación preescolar ha venido acompañado de una dramática caída de la tasa de natalidad, que descendió entre 1964 y 1975 en un 40 por 100.

(The Times Educational Supplement.)

Bibliografía

JOSE MARIA QUINTANA CABANAS: «*Sociología de la educación*. La enseñanza como sistema social.» Editorial Hispano-Europea. Barcelona, 1977, 467 páginas.

El libro que aquí reseñamos es una obra importante, tanto desde el punto de vista de la educación como desde el punto de vista de la sociología en general. Tradicionalmente, la educación ha sido tratada desde el prisma de la pedagogía o ha sido insertada en la obra general de grandes filósofos y pensadores. Este último es, por ejemplo, el caso de Platón, cuyas referencias educativas son amplias. El primero sería el caso de un autor de tanta influencia como Rousseau. Mientras el caso de Platón tiene un significado fuertemente social —inserta como estaba la educación en la construcción de un estado ideal—, el de Rousseau afecta a un modelo de educación individual, aunque las preocupaciones sociales —y las críticas a la sociedad, como tal, también— estén en la raíz de esta educación.

Ahora bien, como ya hemos dicho, la historia de la educación puede identificarse con la historia de la pedagogía. Y si bien es cierto cierto que algunos sociólogos de capital importancia han analizado el papel de la educación desde un prisma social, como es el caso de Marx, Durkheim o Parsons, el interés generalizado de la sociología por la educación es un fenómeno bien reciente, aunque es también un fenómeno bien pujante. Como señala el autor de este libro, la Sociología de la educación es una ciencia reciente que está alcanzando en estos momentos un intenso cultivo y, sobre todo una notable popularidad, habiendo salido del ámbito de los especialistas para pasar a los periódicos, a la calle y a los comentarios del público en general. Existe en numerosas personas una verdadera preocupación por ciertos temas de la sociología de la educación; mejor dicho, muchos de los que se interesan por la educación, en realidad se interesan sólo por la sociología de la educación. Es lo que les ocurre a numerosos estudiantes, pendientes de cuestiones sociales y políticas, entre las cuales descuella la educación por sus repercusiones en la vida nacional; temas como los de la selectividad, la enseñanza gratuita, la reforma del sistema educativo, la escuela privada, las subvenciones económicas a los colegios, la situación del profesorado y otros análogos suscitan un comentario obligado en muchos ambientes.

El libro de Quintana pretende servir de manual universitario, habida cuenta que el autor es profesor de dicha disciplina en la Universidad de Barcelona. Es por ello un compendio, un análisis global del «estado» actual de la materia de la disciplina, una visión de conjunto de las aportaciones hasta ahora realizadas, estructuradas en los más diversos apartados en que el tema se subdivide. El libro está dividido en tres partes: la primera de ellas, partiendo de la concepción de la educación como algo «preponderantemente social», se propone precisamente justificar esta concepción a través de una definición de los fines, contenidos y condicionamientos de la educación, así como de la elaboración conceptual de una socio-

logía de la misma y de sus relaciones estrechas con la Pedagogía. También se realiza un estudio histórico de la evolución de esta ciencia social, de sus métodos y sus fuentes. La segunda parte, que el autor define como «macrosociología de la educación», intenta enmarcar la educación en la sociedad a través del análisis de la influencia del medio social en la educación, del papel de ésta como medio de control social, de sus posibilidades como factor, tanto de continuidad como de cambio social, de la estrecha relación entre clase social y consecuencias educativas, de la falacia relativa del principio de igualdad de oportunidades, de las tremendas modificaciones que comporta la revolución educativa, de las políticas educativas diseñadas para hacer frente a tal revolución-explosión escolar y de la aplicación de conocimientos técnicos de otras disciplinas a la necesaria planificación de la actuación en este campo. Especialmente interesante en esta segunda parte es el capítulo destinado a la economía de la educación, otra disciplina que partiendo del tronco de la economía en general, afronta de forma específica el campo educativo y que conoce también un proceso de acelerada expansión y de creciente interés. La tercera parte, definida por el autor como «microsociología de la educación» sitúa en la perspectiva sociología el papel de la familia, el profesorado, y la escuela, planteando a forma y modo de conclusión el polémico tema de la desescolarización planteado por Ivan Illich con más fuerza que cualquier otro, pero no de forma aislada.

Es, pues, un temario apretado el que desarrolla en este libro, con vocación generalizadora. Como señala el autor: «la principal tarea del presente libro es la de exponer las diferentes cuestiones planteando los problemas a que dan lugar y dando a conocer las distintas soluciones que han sido propuestas para resolverlos; por este procedimiento el lector podrá informarse, ponderar el asunto y optar por la actitud que se le ofrezca como la más razonable. En general hemos procurado no tomar partido por ninguna solución ni exponer opiniones personales; esta postura aséptica, con todo, resulta en algunos casos imposible o improcedente, y por eso, de vez en cuando, nos hemos visto obligados a propósito de algún punto, a manifestar nuestra aprobación o nuestra repulsa.»

E. G.

OCTAVI FULLAT: *Educación: Desconcierto y esperanza*. Barcelona. Ediciones CEAC, 1976. 193 páginas.

Explica Fullat en el Prólogo del libro que «siguiendo con la terminología griega —más propiamente aristotélica— diré que no poseo «epistéme» —demostración científica—, sino elemental «tékhne» —saber hacer. No soy un pedagogo, un teórico, un científico; mas simple práctico, productor o fabricador —poiesis— de concretos procesos educativos». «No; por esto hablé de «tékhne» y no de «empiría»; ésta es hacer cosas mientras aquélla es saber hacer las cosas. Quiero significar que me ha preocupado más el momento del saber que el del hacer, aun reconociendo que éste último ha sido anterior en mi vida de educador. El empírico —el hombre de la empiría— sabe que enseñando así se aprende más rápidamente que enseñando «asá». El técnico (el hombre de la tékhne— sabe por qué al enseñar de una concreta forma se ahorra uno tiempo —utilizo ahora este vocabulario en su «prístino» significado griego». «Lo más probable es que este libro se trate de una reflexión educativa a partir de lo que uno tiene más a mano. Este dato proporciona un peculiar tono a lo escrito que forzosamente lo distinguirá de lo redactado por el sabio, por el especialista, por el científico».

Estructura el autor la obra en dos partes: «I. El desconcierto; II. La esperanza».

Dedica Fullat, en la primera parte de su libro, unas reflexiones a la juventud. Así: «pero, y ¿cómo son nuestros jóvenes, los que viven ahora? No caigamos en la ingenuidad, alienadora además, de hablar de los jóvenes como si constituyeran un todo monolítico. No es lo mismo el joven pakistaní que el sueco; pero tampoco es lo mismo el joven de un pueblecito rural de Burgos que el universitario que termina el último curso en la Facultad de Medicina de Barcelona; como se diferencian también el joven obrero con un sueldo insig-

nificante y el joven aristócrata que nada en dinero y despilfarro». Así, el autor distingue en la juventud dos grandes grupos: los adaptados a la sociedad en la que están implantados y los inadaptados sociales. Entre los primeros menciona a los adaptados ignorantes, a los adaptados cobardes y a los adaptados revolucionarios (en este subgrupo Fullat incluye a «cuantos jóvenes hacen algo, poco o mucho, para darle vuelta a la sociedad de manera real y no sólo fantaseada —que éste sería el caso del psicópata y del infantil, tipos que convendría situar en el segundo gran grupo—). Y en relación a los inadaptados sociales diferencia entre «los que viven en organizaciones y los que viven desorganizadamente». En el primer grupo incluye a gamberros, provos, delincuentes, rockers..., y en el segundo a yeyés, beatniks, hippies... En este último sentido Fullat apunta que «los jóvenes inadaptados no constituyen terapéutica alguna para la sociedad occidental, pero nos sirven para diagnosticar el morbo que aqueja a ésta, o, por lo menos, para constatar que hay enfermedad». Para Fullat «ni los jóvenes, en general, constituyen una clase social; como algunos beatos precipitadamente han asegurado; ni los estudiantes —de enseñanza media y superior— forman un grupo de presión serio, como ciertos lectores de Marcuse van predicando por esos pagos». Para Fullat, en la juventud se encuentra «la tentación de ser dichosos (que) es una constante de la peripecia juvenil, y no sólo buscando con avidez el regodeo individual —cosa específica de los adultos—, sino procurando, además, la dicha para la sociedad toda», pero ocurre también que «los estudiantes son, por término medio, casi tan egoístas como nosotros, los adultos. El egoísmo constituye el fruto perfecto de la sociedad de consumo; no hay lugar, pues, para el pasmo». La juventud, según las tesis expuestas antes por Fullat, ofrecería, pues, como el dios Jano, dos caras.

La Ley General de Educación es analizada por el autor y dice sobre el particular: «respecto a las anteriores leyes de educación —y margino los puntos de referencia absolutos—, la Ley Villar Palasí resulta ser un progreso y un avance. Entre todos, derechas e izquierdas, la estamos marchitando, dejándola malparada, estéril». «Pero, bueno, en la práctica, ¿cómo se ha traducido cuanto de valioso aportaba la Ley? Aquí es donde brota la fuente de mi desánimo. ¿Qué hay de los graduados universitarios?; ¿cómo se aplica la gratuidad?, ¿dónde reside la autonomía universitaria?; tutores, evaluación continuada, metodología activa, ¿con qué recursos implantarlo?; los profesores contratados, ¿qué son?; de las enseñanzas profesionales que desembocan en la universidad, ¿qué?, etc.». Sobre la selectividad dirá el autor que: «hay una selectividad social perversa —que ya se inicia durante los primeros años de la vida, con el mal aprendizaje de mecanismos psíquicos de base, y en lo que tiene mucho que ver la clase social a la que pertenece la familia— y otra selectividad académica razonable, la cual está es función de las necesidades comunitarias y pretende conocer las capacidades de cada quien. Mientras la primera es siempre perversa, esta segunda sólo se vuelve tal, debido a los modos de llevarla a cabo o por colocarla al servicio de la primera». En el mismo sentido se pronuncia sobre la total igualdad de oportunidades, a la que encuadra en la esfera de las ideas, y resume: «la manera de acercarnos a la igualdad en el terreno de los hechos es procurándola más allá del terreno estrictamente escolar, es decir, buscándola en el amplio abanico de lo social».

En otro orden de cosas Fullat expone: «para mí, sin lugar a dudas, toda escuela, de pequeños o de mayores, tiene la estrictísima obligación de instruir sobre anatomía, fisiología y sociografía sexuales, acomodándose, claro está a la capacidad comprensiva del alumnado». Y considera indispensable la colaboración entre psicólogos y enseñantes para conseguir una acertada educación del alumnado.

En la segunda parte del libro el autor expone el parecer que le merecen distintos planteamientos pedagógicos. Así, analiza la obra de A.S. Neill, fundador del centro de Summerhill, en 1921, y refiere que «el estudio facultativo y la autodeterminación constituyen dos pilares fundamentales de la pedagogía summerhilliana». «La confesión de fe pedagógica de Neill es la misma que la de Rousseau: el niño nace bueno, y no endemoniado; los adultos y su civilización lo dañan». Para Fullat «sostener que el hombre nace naturalmente bueno me parece aserto siempre inverificable;

tan válido puede ser esto como lo opuesto». «A mi entender el problema reside no en suprimir o en no suprimir, sino en qué suprimir y qué no suprimir, del actual ejercicio represivo de toda autoridad». Acerca de Iván Illich, Fullat expone: «¿es trabajo científico, el de Illich? No. Es exagerado cuando nos asegura que los niños de una sociedad liberada de la institución escolar tendrán expontáneamente hambre de saber». Illich propondrá en lugar de la institución escolar «objetos educativos públicos —bibliotecas, laboratorios, salas de exposición...—, servicios públicos a fin de intercambiar conocimientos, redes de comunicación...». Para Illich lo fundamental de nuestros males no se encuentra ni en la línea del conflicto capitalismo-comunismo, ni en el plano de la sustitución de una clase social por otra, en la plataforma del poder. Sin minimizar tales cuestiones, para Illich resulta mucho más importante el hecho de que los objetos y los conocimientos sofisticados que los hombres se han creado están devorándolos, tanto en el Oeste como en el Este». En cualquier caso, y aun disentiendo Fullat de los planteamientos de Illich, refiere: «A pesar de todo, lo admiro y reconozco su validez como profeta, como inquietador de conciencias, como destructor de certezas inútiles.»

Acerca de Freinet, el autor refiere que «el pedagogo francés —fallecido ya— se propuso la obtención de una escuela moderna. Tal modernización se entendía con la particular ponderación del binomio educación-instrucción». «Freinet publicó un conjunto de técnicas pertinentes, a fin de alcanzar la nueva función escolar. El fichero de documentación, la imprenta, la revista, el texto libre, la planificación del grupo de escolares, la autogestión, los corresponsales en otras escuelas... constituyen técnicas a tener muy en cuenta. De esta guisa puede lograrse la integración crítica en el medio ambiente por parte del alumnado. Este se dirige a la vida tal como ésta es y no como la describen los manuales de texto. Las matemáticas y la lengua juegan un papel personalizador.»

Sobre las vacaciones escolares, Fullat tiene sus propios criterios: es partidario de planificarlas en dos fases: una, de reposo, de diversión, y otra, de trabajo. Ello permitirá, según el autor, evitar que fabriquemos «idealistas, vomitadores de palabras, gente desarraigada que del trabajo conoce tan solamente el nombre. Y lo más adecuado será, por otra parte, que el trabajo no sea intelectual, sino manual y dentro de un horario riguroso, como el del proletariado».

El autor también se refiere a la educación liberadora, a la pedagogía —a la que concibe «como una dialéctica, un pugilato organizado, querido, entre reproducción e innovación»—, a la educación permanente, a la educación preescolar... Para el autor, en fin, «los buenos educadores, convencidos de ir tras la verdad sin jamás conseguirla, serán forzosamente antidogmáticos en la humildad radical».

Termina Fullat su obra con estas palabras: «Podemos sufrir el desconcierto ante mucha noticia educativa, pero si nos colocamos a la espera renacerá la esperanza —«espoir», en francés— y pondremos manos a la obra educadora. Motivos tampoco faltan, entre los datos traídos en este libro, para que vivamos en la esperanza. Sólo es cuestión de no buscarles seguridades a la espera; quien las inquiere, menosprecia la esperanza, dejando de luchar en pro del futuro.»

Se podrá o no, por parte del lector, estar de acuerdo con las tesis expuestas por Fullat. En cualquier caso, es indiscutible la sinceridad que emana de estas reflexiones educativas del autor, su intento de abordar de frente y por derecho, sin prejuicios, las distintas cuestiones educativas. Su libro, en fin, es como una invitación a un debate global sobre la educación, tema siempre polémico y apasionante.

F.D.L.

DIETRICH HOFFMANN: *Politische Bildung 1890-1933*. Editorial Hermann Schroedel. Hannover.

El interés del estudio al que dedicamos el presente comentario reside en que ofrece una visión detallada y sistemática de la evolución histórica de las concepciones sobre la Formación Política en Alemania durante un período fundamental de su Historia, asociando el enfoque pedagógico con la problemática política e ideológica sometida a debate en el ámbito de la sociedad en su conjunto.

El autor se ocupa, esencialmente, de vincular la Formación Política con el problema de la democratización de la sociedad en el período analizado, llegando a la conclusión del fracaso de los esfuerzos educativos dirigidos a crear una conciencia colectiva favorable al mantenimiento de las instituciones y reglas de juego democráticas, que pudiese actuar como contrapeso a presiones totalitarias aniquiladoras del pluralismo.

En realidad, del mismo modo que las vivencias democráticas no llegaron a arraigar en numerosas capas de la población alemana, la preocupación por la formación política en un sentido democrático de la generación joven y por extensión de los restantes sectores ciudadanos, tampoco se efectuó de manera profunda y sistemática.

El período que abarca la investigación, 1890-1933, corresponde a etapas políticas diferenciadas. Hasta 1914, el II Reich alemán, caracterizado por el predominio de los elementos conservadores (Kaiser, burocracia, ejército...), que dominan la estructura del Estado y le dan un carácter autoritario y nacionalista, y junto a ellos un partido socialdemócrata dotado de una destacable organización y que va incrementando su poderío electoral y el número de sus afiliados, siendo uno de sus objetivos básicos la instauración plena de una democracia parlamentaria, que permitiera la transformación social a través de una vía reformista.

La Formación Política (Politische Bildung) será utilizada por los partidos liberales y socialdemócratas como medio para contribuir a la democratización política, contrarrestando la ideología transmitida predominantemente por el sistema educativo y centrada en la defensa de la monarquía, el militarismo y el nacionalismo exaltado.

El texto que comentamos recoge el pensamiento de autores como Max Weber, Friedrich Naumann, Walther Rathenau, Hugo Preuss, Georg Kerchensteiner... que propugnan una formación política capaz de fomentar la responsabilidad de los ciudadanos y la adopción de posturas éticas en el comportamiento político. En este sentido recordemos aunque sea incidentalmente la distinción que realiza Max Weber entre «ética de convicción y ética de responsabilidad», atendiendo ésta última más a los fines que se pretenden que a los procedimientos para conseguirlos.

Tras el paréntesis de los años de la Primera Guerra Mundial, asistimos a la instauración de la República de Weimar, basada en el pacto realizado entre los sectores democrático-liberales y socialdemócratas con vistas a organizar un Estado democrático-social y pluralista, mantenedor de las estructuras capitalistas y opuesto y superador de la alternativa revolucionaria que pudo convertirse en realidad a fines de 1918.

La República de Weimar, se presentaba como un Estado de democracia parlamentaria, basado en el juego de los partidos políticos. Las consecuencias de los Tratados de Versalles consideradas humillantes para la nación alemana (que se vio expropiada de sus colonias, amputada en zonas de su territorio, desmilitarizada y obligada al pago de ingentes sumas en concepto de reparaciones a los vencedores), generaron un acre sentimiento nacionalista de revancha y de rechazo de los modelos políticos parlamentarios que se asociaban por parte de diversos sectores conservadores a los países vencedores de Alemania. Si a todo esto unimos las crisis económicas, la dependencia de los préstamos del exterior, la inestabilidad política correspondiente a un período de agudización de los conflictos entre clases sociales y partidos políticos, comprenderemos mejor las grandes dificultades y peligros que acechaban a la joven República democrática que acabaría sucumbiendo, finalmente, ante el nacionalsocialismo.

Por ello, no es de extrañar que las concepciones sobre el enfoque y contenido de la educación política, reflejasen la intensa pugna ideológica que se desarrollaba en el marco de la sociedad.

En relación con este debate Dietrich Hoffmann analiza las posiciones de pedagogos como Theodor Litt, Eduard Spranger, Ernst Krieck y Gerhardt Giese, entre otros. Destacando además un apartado dedicado a resumir la postura de diversos partidos políticos (Zentrum, Sozialdemokratische Partei, Deutschnationale Volkspartei...) acerca de los problemas de la formación política.

Se hace referencia asimismo a diversas experiencias como la fundación de la

Deutsche Hochschule fur Politik (Escuela Superior Alemana de Política) en Berlín, poco después del fin de la Primera Guerra Mundial, con objeto de contribuir, mediante la vinculación entre Ciencia y Política, a la democratización de la sociedad. Es decir, que se pensaba que las cuestiones políticas podían ser objeto de enseñanza, y transmisibles en un marco educativo institucionalizado.

La gran riqueza y profundidad del pensamiento democrático alemán, no impidieron que la sociedad fuese víctima del acoso de ideologías triviales e interesadamente simplificadoras que simulaban ofrecer una solución tajante a los gravísimos problemas que afectaban a la mayoría del pueblo alemán. A partir de enero de 1933, comenzaron las soluciones aparentemente radicales y Alemania quedó totalitariamente homogeneizada.

G. G. O.

Cultura para 70.000. Universidad Popular de Rekaldeberri. Editorial «Nuestra Cultura». Madrid, 1977, 178 págs.

Las experiencias educativas llevadas a cabo fuera de las instituciones claramente escolares cuentan, sin duda, con una ya importante tradición. En momentos históricos especialmente significativos la revolución cultural, los avances metodológicos científicos, han encontrado eco en instituciones que surgieron de forma paralela y a veces sustitutiva de las que estaban específicamente concebidas para expandir la educación. Por citar un ejemplo, éste fue el caso de las sociedades económicas de amigos del País, respecto de las Universidades españolas de la segunda mitad del siglo XVIII. El intento, más específico, de llevar la Universidad a quienes no podían acceder a ella fue también planteado ya en en la segunda mitad del siglo pasado. La «extensión universitaria» iniciada en prestigiosas Universidades inglesas, implantada en numerosos países europeos y algún americano, pretendía este objetivo. En nuestro país es a finales de siglo cuando surgen estos intentos, un poco por todas partes, pero especialmente en Oviedo y Valencia.

El caso que nos ocupa no es totalmente una innovación, pero tampoco es una mera continuación de algo que ya existió y que por determinadas y conocidas circunstancias pasó a mejor vida. El libro reseñado cuenta la corta experiencia de la Universidad Popular de Rekaldeberri, y es contada por los maestros y alumnos de la misma, organizada a partir de las actividades de la Biblioteca Rekalde en 1976. Según los promotores de la misma, ésta es la concepción que tenían de lo que debería ser la Universidad Popular:

— «*No* la entendíamos como «educación permanente de alumnos». La experiencia de la Escuela Nocturna Batasuna, en el barrio, nos decía que para eso debe haber profesionales especializados pedagógicamente y medios adecuados».
— «*No* la entendíamos como una "Escuela Social". Estas escuelas habían funcionado clandestinamente en el barrio, pero su contenido era netamente político, centrándose fundamentalmente en el estudio del marxismo. Eso creíamos que debía seguir funcionando a su aire; pero buscábamos algo que fuese dirigido más a las amplias masas que a un sector reducido de inquietos».
— «*No* la entendíamos como una "Universidad Paralela", en la que se estudiasen los mismos temas y asignaturas que en la Universidad oficial, aunque con un contenido más elemental. Esto tal vez hubiese convertido la Universidad Popular en una Academia de universitarios, en la que éstos prepararían sus asignaturas de la Universidad».
— «*Sí* la entendíamos como una "enseñanza vulgarizada" de lo que era hasta entonces para élites. En este sentido tendría algo de paralelo con la Universidad oficial; pero cuando se habla de vulgarizar se entiende ir al grano, a lo esencial de la Filosofía o del Derecho o de la Historia, rompiendo con la idea clásica de asignatura y programa».
— «*Sí* la entendíamos como "elevar a rango de enseñanza universitaria" lo que hoy se entiende por subcultura, como la alimentación, la cerámica...».
— «*Sí* la entendíamos como "un abrir ventanas" hacia la cultura, hacia los libros,

hacia temas que interesan al ser humano, no sólo desde el punto de vista práctico, sino también ideológico.

Sin embargo, todo esto será el propio desarrollo y la autocrítica continua lo que irá configurando ese espacio cultural, que hoy, después de un año de funcionamiento, aún no está definido totalmente.

Se organizaron cursillos de duración variable, adaptada a las materias que se iban a desarrollar, charlas específicas y actividades diversas. Se programaron cursillos de Derecho Laboral, de Derecho práctico familiar (arrendamientos, compraventas, herencias, tutela, etc.), de Psicología práctica, de Psicología de grupo y de clase, de Historia del movimiento obrero, de Historia, y de Historia del pueblo vasco, de Introducción a la Filosofía, de Introducción a la Economía Política.

El libro refiere los problemas de todo tipo que se fueron presentando y las soluciones o intento de solución con que se afrontaron, y recoge también una explicación de cada uno de los cursillos, por parte del profesorado y los resultados de una encuesta que refleja los datos de asistencia, composición social de los asistentes, etc., y la opinión evaluatoria de los cursos por parte de éstos. Los datos son muy variables dependiendo de los cursos. Como ejemplo de lo dicho señalaremos que al curso de Historia del movimiento obrero asistieron 40 personas al primer cursillo y 11 al segundo; el 63 por 100 eran varones y el 37 por 100 hembras; el 18 por 100 estudiantes y el 82 por 100 trabajadores; el 20 por 100 de Rekalde y el 80 por 100 de fuera; el 63 por 100 menor de 25 años; y el 37 por 100 menor de 35 años. Al cursillo de Psicología asistieron 46 personas, el 81 por 100 trabajadores; el 16 por 100 estudiantes, y el 3 por 100 ambas cosas; el 71 por 100 hombres; el 20 por 100 de Rekalde; el 58 por 100 menores de 25 años; el 39 por 100 entre 25 y 35 años y el 3 por 100 mayores de 35 años. En general se observa, pues, una asistencia no demasiado masiva (a este respecto se señala en el libro, que en el curso actual se han cuadriplicado las inscripciones), fuertemente joven y masculina. Hay que destacar la poca asistencia relativa de los que viven en el barrio.

Con los datos de las encuestas realizadas, los promotores de la Universidad Popular de Rekaldeberri —que no hay que olvidar que aún está en sus inicios— intentan crear la necesidad de cultura entre quienes se encuentran alejados de ella y no encuentran aún motivación suficiente para acceder a la misma, corregir los fallos detectados, ampliar los cursos ofrecidos. Terminemos con las propias palabras del libro:

«No hay que olvidar que nuestra Universidad Popular no ha nacido de ningún partido político. No discrimina tampoco a nadie. Tampoco tenemos medios de financiación. Nos interesa, eso sí, intentar una mínima estabilidad financiera... Intuimos lo que queremos, pero hace falta un esfuerzo para huir del idealismo y plasmar nuestras ideas en algo realizable».

E. G.

LA EDUCACION EN LAS REVISTAS

Administración de centros

EMILIO LOPEZ-BARAJAS ZAYAS: «Sobre el director de un centro educativo». Revista *Bordón*, núm. 218, mayo-junio, 1977.

Este trabajo constituye un ensayo fruto de la experiencia de diez años como Director de colegios de E.G.B. y B.U.P. y de la reflexión acerca de los problemas principales que encuentra el Consejo de Dirección de un centro, en cuanto a organización y dirección del mismo se refiere. Destaca la necesidad de tener formulados unos objetivos en común, que fomenten la unidad y la armonía en la convivencia del personal docente, que participa en el centro, además de los padres y los alumnos.

Un centro educativo es, fundamentalmente, relaciones humanas y trabajo en grupo, y dado que la experiencia demuestra que los puntos de desacuerdo pueden ser infinitos, la dirección ha de programar la actividad docente en régimen participativo y colegiado, si quiere alcanzar metas valiosas; definir claramente las zonas de autonomía es tarea directiva fundamentalmente que favorece el rendimiento del centro educativo. Sólo cuando las relaciones humanas son positivas y auténticas en la comunidad escolar, los problemas educativos se resuelven satisfactoriamente.

Construcciones escolares

VARIOS: «Construcciones escolares». Revista *Conescal*, núm. 43, enero-junio, 1977.

Los tiempos actuales plantean nuevos e inusitados problemas en todo el ámbito educativo. El mundo de las construcciones escolares no es una excepción. Entre estos nuevos retos se encuentra el de la búsqueda de un mejor aprovechamiento de los recursos energéticos de bajo coste en la construcción y, sobre todo, en el mantenimiento de las instalaciones educativas en el medio rural. Tres tipos de recursos se presentan actualmente como de uso más viable y económico: la energía solar, la energía eólica y el reciclaje de los desechos orgánicos. El número 43 de la revista *Conescal* de carácter divulgativo, «Perspectivas de generación de energía eléctrica en el medio rural mexicano, empleando convertidores directos de la energía solar»; otro, de carácter evaluativo, «La utilización de las fuentes de energía renovable en los edificios escolares».

Este número contiene, además, una interesante experiencia sobre multiuso de los espacios escolares, «Espacios para la educación no-formal: el caso de El Salvador».

Cultura popular y desarrollo

NAT COLLETTA y otros: «Folk Culture and Development». Revista *Convergence*, núm. 2, 1977.

El conjunto de trabajos que integran este número constituyen un examen preliminar de la relación integrante que existe entre la cultura popular y el desarrollo. La tesis central es la necesidad de mantener un equilibrio entre lo popular, lo nativo, lo propio de una cultura y los factores y recursos externos, de manera que la gente y su cultura tradicional sean participantes creativos, y no clientes manipulados en el proceso de desarrollo.

La cultura popular o autóctona, considerada como un agente del desarrollo, incluye una amplia serie de oportunidades inexploradas: instituciones nativas, organizaciones socio-económicas, sistemas político-legales, valores religiosos, patrones de liderazgo... La idea central es que una estrategia del desarrollo basada en aspectos culturales, permite que nuevos conocimientos, habilidades y actitudes sean efectivas y eficazmente introducidas dentro del marco de patrones culturales existentes, instituciones, valores y aprendizaje no formal.

Documentación educativa

BUREAU INTERNATIONAL D'EDUCATION: «Sources d'informations bibliographiques courantes sur l'education». Revista *Documentation et information pedagogiques*, núm. 203, 1977.

Los años impares, la Conferencia Internacional de la Educación se reúne en Ginebra bajo los auspicios de la

U.N.E.S.C.O. El B.I.E., encargado de su organización, consagra generalmente dos números de este boletín de documentación al tema especial de la Conferencia.

En esta ocasión, el tema especial de la Conferencia (36 Conferencia) ha sido el problema de la información a nivel nacional, e internacional que presentan las mejoras de los sistemas educativos. Su fin último ha sido contribuir a llamar la atención sobre la información en materia de educación, y la importancia de su utilización.

El número actual de este boletín es el segundo consagrado a este tema y contiene un repertorio de 142 importantes fuentes de información bibliográfica sobre la educación en el mundo. El número anterior, dedicado igualmente a la Conferencia, recogía fuentes y servicios nacionales e internacionales en materia de estadísticas educativas.

Educación permanente

MICHEL GUYOT y otros: «Universités et formation continue; trois points de vue». Revista *Education permanente*, núm. 36.

En octubre de 1976, el C.U.C.E.S., servicio común de las Universidades Nancy I y II, acogía el tercer coloquio nacional de animadores de los servicios universitarios de formación continua. Con ocasión de este coloquio, *Education permanente* pre senta en este número tres textos que tratan de la formación continua en el seno de la enseñanza superior. Un representante de los servicios universitarios, un presidente de la Universidad y el jefe del gabinete de formación continua en la Secretaría de Estado para las Universidades, exponen aquí sus puntos de vista.

M. Guyol, profesor de la Universidad de Dijon y responsable del servicio de formación continua de Bourgogne, trata sobre el entorno de la formación continua universitaria y no oculta que encuentra la situación más bien inquietante. M. Thomas, presidente de la Universidad de Clermont-Ferrand, realiza un análisis estadístico sobre la realización de actividades de formación continua en las Universidades, y pone de manifiesto los frenos que ralentizan su extensión. G. Sambrana, jefe del gabinete de formación continua, expone algunas consideraciones sobre los cinco años de aplicación de la ley de 16 de julio de 1971.

Educación superior

«Les etudes superieures en Grande-Bretagne». Revista *Informations universitaires et professionnelles internationales*», julio- agosto, 1977.

Artículo de divulgación dirigido a los estudiantes que deseen realizar o ampliar estudios en Inglaterra.

Entre sus diferentes apartados incluye referencias a la duración del año escolar; tipos, categorías y características de los centros de enseñanza superior ingleses; grados que proporcionan; exámenes; modalidades y requisitos de matrículas; así como diferentes informaciones complementarias relativas a la vida escolar. Un amplio anexo con las direcciones y catálogos de cursos de los diferentes centros cierra este trabajo.

G. FRAGNIER y otros: «The Regionalization of Higher Education». Revista *Paedagogica Europaea*, núm. 2, 1976.

Este número de la Revista *Paedagogica Europaea* apareció con cierto retraso, está dedicado en su totalidad a un tema sugestivo: las interrelaciones y posibilidades que para el desarrollo regional ofrecen los centros de enseñanza superior.

Además del artículo introductorio de G. Fragnier, «The Regionalization of Higher Education», el número incluye cinco estudios de casos particulares: «The University of Stirling and the Central Region of Scotland» (G. Neave); «The National Institute for Higher Education Limerik» (S. O'Buachalla); «L'université Technique de Twente» (G. Fragniere y Ch. Busman); «Die Universität Trier» (G. Küppers y otros); «La ville et la Région de Grenoble» (P. Dreyfus).

YGAL LEYBU: «A propos de la qualité de l'enseignement universitaire». Bulletin Association internationale des universités, núm. 3, 1977.

Cualquiera que inicie un examen sobre el tema de la calidad de la enseñanza uni-

versitaria verá multiplicarse una serie de cuestiones aparentemente insolubles: ¿a qué se puede considerar una enseñanza de calidad?, ¿cómo puede reconocerse?, ¿cómo compararla con actividades de enseñanzas diferentes destinadas a estudiantes diferentes?, ¿cómo evaluar globalmente la calidad de los programas de estudio que ofrece una institución, y cómo compararla con la de otras instituciones?...

«Bulletin» presenta en este número algunos extractos de una comunicación sobre estas cuestiones presentada por el autor, director del gabinete de estudios de la Universidad de Quebec, a la Conferencia anual de la Sociedad canadiense para el estudio de la enseñanza superior.

Educación y desarrollo

S. C. DUBE: «Teorías y objetivos de la educación; una perspectiva del Tercer Mundo». Revista *Perspectivas*, núm. 3, 1976.

Las políticas nacionales de los países del Tercer Mundo recientemente independizados se consagraron prioritariamente, desde el principio, a la erradicación del hambre, la enfermedad y la ignorancia. De hecho, la mayoría de esos países esperaban alcanzar, en una o dos décadas, un nivel de opulencia similar al que había costado doscientos años a la Europa occidental, a Norteamérica y a algunos otros pocos países. Venticinco años de experiencia de cambios en el desarrollo, en los que se han registrado muchos descorazonamientos y frustraciones, pero también algunos escasos y destacados éxitos, han supuesto cambios fundamentales en las prioridades y estrategias. La educación ha seguido disfrutando de una elevada prioridad en la planificación del desarrollo, pero las esperanzas puestas en ella no siempre se han cumplido. En este artículo se realiza una aguda y ácida crítica del por qué de esta frustración.

Formación cívica

ROBERT F. LAWSON: «Democratic Progress in West German Education». Revista *Canadian and international education*, junio, 1977.

El artículo parte de las tradiciones de la acción política en Alemania, describe los principios de la educación cívica establecidos después de la Segunda Guerra Mundial y analiza los cambios recientes en la actividad política de los jóvenes. Los problemas alemanes, los fines y las circunstancias de la educación política son examinados en el marco más amplio del papel de la escuela en la socialización política.

Aunque se puede apreciar que el nivel de la enseñanza cívica es bastante elevado en Alemania Federal, parece, sin embargo, que los cambios en la actitud política de los jóvenes dependen más del entorno político general y de la interacción con sus iguales, que de las intervenciones didácticas. La juventud alemana de hoy recibe un mensaje social diferente del que recibieron sus predecesores y este cambio entrañará reacciones políticas poco previsibles de antemano.

Gastos en educación

JOSE ANGEL PESCADOR: «El efecto redistributivo del gasto en Educación superior en México; una estimación preliminar». *Revista del Centro de estudios educativos*, núm. 3, 1977.

El objeto de este artículo es determinar el efecto redistributivo de los gastos del sector público en educación superior. En la primera parte, se hace una breve exposición del ritmo de crecimiento experimentado por este nivel educativo y de los mecanismos de financiación en que se apoya.

Posteriormente se realiza una síntesis de la forma en que se acostumbra a analizar los beneficios de la educación y se exponen los fundamentos que subyacen en el otorgamiento de los subsidios. Finalmente, se intenta medir el efecto redistributivo a través de la comparación entre los impuestos pagados por las familias de los estudiantes y los beneficios promedio indirectos medidos por la proporción del subsidio federal que se origina a cada estrato.

La inspección

RENE GUY: «Les corps d'inspection; I. L'inspection générale». Revista *L'education*, enero, 1977.

Históricamente «L'inspection générale de l'enseignement» francesa tiene su origen en la época napoleónica. Desde entonces y hasta ahora, diversas reformas han incidido en su estructura, número y clases de componentes, pero esencialmente sus funciones se han mantenido fieles al espíritu que presidió su creación.

Tras las reformas introducidas entre 1960 y 1964, todos los Cuerpos de Inspección General se han integrado en un servicio único, la Inspección General de la Educación Nacional, al que se agregó, en 1965, la Inspección General de la Administración. El primero de estos cuerpos ejerce una misión permanente de animación, control, información y ayuda respecto de los centros y servicios docentes dependientes del Ministerio. La Inspección General de la Administración está encargada, por su parte, de la inspección de las personas, centros y organismos dependientes del Ministerio de Educación, Secretaría de Estado para las Universidades y Ministerio de la Calidad de Vida (Juventud y Deportes), especialmente en los aspectos financiero, contable y económico.

Orientación

GLORIA GOLDMAN: «Aider l'étudiant á trouver sa methode de travail». Revista *Education et Développement*, núm. 119, septiembre, 1977

Es habitual en las Universidades inglesas la existencia de instituciones específicas de orientación al servicio de los estudiantes. Junto a las conocidas tutorías, Gloria Goldman describe la práctica de los «consejeros», encargados de ayudar a los estudiantes a encontrar los mejores métodos de trabajo, lo que, en definitiva, redunda en su mejor equilibrio personal.

Para permitir a los estudiantes desarrollar plenamente su potencial intelectual en un medio en el que se adquieren conocimientos, profesores y alumnos deben darse cuenta de que, para la mayoría de las personas, cualquiera que sea su edad y nivel de conocimientos, existen medios de adquirir métodos de trabajo más eficaces. Estos métodos, por otra parte, pueden ser objeto de enseñanza. Desde la perspectiva de una serie de casos prácticos vividos por la autora, este artículo describe los fundamentos y técnicas de una tal actividad.

Planificación

LUCIE TANGUY: «La carte scolaire». Revista *Cahiers pédagogiques*, núm. 158, noviembre, 1977.

Los discursos que acompañan las reformas del sistema educativo en Francia se apoyan siempre sobre una ideología liberal. Pero, mientras que estos discursos y las prácticas de orientación se desarrollan en torno a la noción central del individuo, se utilizan simultáneamente un conjunto de procedimientos de control, agrupados bajo el nombre de mapa escolar, que se presentan como «instrumentos de una política racional». Las líneas generales de esta política están determinadas por el Plan, en el que se definen las diferentes categorías de fuerza de trabajo necesarias.

Estas consideraciones, entresacadas de la introducción al estudio sobre el mapa escolar, ilustran suficientemente el carácter del mismo. El autor realiza una dura crítica a la, a su juicio, excesiva dependencia del desarrollo del sistema educativo a las necesidades económicas. Esta dependencia, opina, tiende a perpetuar muchas de las contradicciones internas que, en teoría, está llamada a combatir el sistema educativo.

Profesorado

VLADIMIR HERCIK: «El personal docente frente a la evolución de la educación». Revista *Crónica de la Unesco*, núms. 3-4, 1977.

Cuando en 1966 una conferencia intergubernamental adoptó la recomendación relativa a la situación del personal docente, culminó un importante movimiento tendente a obtener un reconocimiento oficial

de las normas relativas a la condición profesional y social de los maestros y profesores. Esta recomendación está marcada por una legítima preocupación: defender y promover el nivel profesional y material del docente, que corría el riesgo de deteriorarse debido a la escasez de profesionales calificados. La recomendación proclama la función esencial del personal docente en el desarrollo de la educación, define las normas de su contratación y de su formación, sus obligaciones individuales y colectivas, así como su derecho a participar en el perfeccionamiento del sistema educativo y a gozar de una situación económica y social justa.

Según el procedimiento elaborado de común acuerdo por la O.I.T. y la UNESCO, un comité conjunto de expertos procedió en dos ocasiones, 1970 y 1976, a evaluar la aplicación de la recomendación por los Estados miembros. En este trabajo de V. Hercik se exponen las líneas generales seguidas por la evolución de la situación del personal docente según se ha puesto de manifiesto a través de estas evaluaciones.

Reforma de la educación secundaria

VARIOS: «Ateliér de contact europeen (Neusield, Autriche, 13-17, dec., 1976). *Revue Française de Pédagogie*, núm. 41, octubre-noviembre, 1977.

Austria estudia, desde 1962, una reforma de la enseñanza secundaria que puede insertarse dentro del amplio movimiento de reforma de este ciclo, observable en toda la Europa occidental.

Las autoridades austriacas han querido que esta reforma fuera precedida de una amplia fase experimental (la décima parte de las escuelas eran experimentales en 1976), seguida por dos centros especiales creados al efecto: el centro de animación de Klagenfurt y el centro de evaluación de Graz.

Deseoso, además, de informarse lo más ampliamente posible de los problemas y soluciones encontrados en el resto de Europa, el Gobierno austríaco organizó, bajo los auspicios del Consejo de Europa, una reunión en Neusiedl (diciembre 76) de investigadores y responsables pedagógicos de diferentes países europeos en los que se habían realizado experiencias similares. En este número se recogen las aportaciones a esta reunión de los representantes de la propia Austria y de Finlandia, Francia, República Federal Alemana, Inglaterra, Suecia y Suiza.

Selectividad

J. A. BERNARD: «La selectividad; aproximación al planteamiento académico del tema». Revista *Educadores*, núm. 94, septiembre-octubre, 1977.

La ley de 24 de julio de 1974 sobre pruebas de acceso a la Universidad constituyó, sin duda, uno de los temas más debatidos de los últimos tiempos en el ámbito de la educación española. Desde finales de febrero del citado año, en que el equipo ministerial anunció su propósito de implantar la «selectividad», hasta la aparición de la Resolución de 29 de abril de 1975, donde se concretaba la normativa reguladora del paso a la Universidad, se sucedieron las diferentes fases de un debate en el que se barajaron todo tipo de argumentos.

Pese a las razones en contra de todo tipo que se adujeron, la selectividad es un hecho. El autor, tras exponer algunos rasgos característicos del tratamiento de este tema a nivel internacional, examina la actual configuración de estas pruebas en España y su grado de adecuación a los criterios que, según él, deben informar este control del acceso a la enseñanza superior.

Teoría de la educación

LUBAKI MPASI a TEZO: «La formation par objetifs et ses exigences» Revista *Education et Développement*, núm. 118, junio-julio, 1977.

La formación por objetivos es una formación que se dispensa esencialmente a

la luz y con arreglo a objetivos pedagógicos previa y claramente definidos. La formación normal se apoya en objetivos generales, frecuentemente definidos con vaguedad, y establecidos «de una vez por todas». En función de ellos se desarrollan unos contenidos educativos que se aplican siempre, con independencia del sujeto al que van dirigidos. En la formación por objetivos, por el contrario, los objetivos no tienen carácter definitivo, sino que son constantemente redefinidos en función de las necesidades que deben satisfacer. La formación por objetivos se apoya, pues, en una pedagogía centrada en los sujetos a formar; una pedagogía que toma cuidadosamente en consideración, por una parte, las motivaciones de las personas en formación y, por otra, las características del aprendizaje.

Las posiciones de alumnos y profesores, sus relaciones, la forma de evaluación..., adquieren un nuevo carácter dentro de esta formación que puede inscribirse en la esfera de influencia de la Escuela nueva.

Vida escolar

«Literatura infantil» y «Sanidad y escuela». *Cuadernos de Pedagogías*, núm. 36, diciembre, 1977.

El número 36 de la Revista *Cuadernos de Pedagogías* gira en torno a dos temas principales: Literatura infantil y Sanidad escolar.

El segundo de estos temas, «Sanidad y escuela», ocupa la sección «Temas del mes» y contiene cinco trabajos en los que se realiza un juicio crítico del estado actual de la sanidad escolar, se esbozan las líneas programáticas de lo que podría ser una futura configuración de la misma y se recogen dos experiencias prácticas.

Al otro tema, «Literatura infantil», se dedica el Suplemento número 7. Los diversos artículos, estudios y notas que lo componen se agrupan en seis secciones: Reflexiones acerca de la literatura llamada infantil, Leer entre líneas, El libro en la escuela, la Biblioteca pública y Bibliografía.

LIBROS DE BOLSILLO DE LA REVISTA DE EDUCACION

UNA VISION PLURIDISCIPLINAR DE LOS PROBLEMAS DE LA POLITICA EDUCATIVA

Libros publicados:

OCDE: *Los indicadores de resultados en los sistemas de enseñanza.* Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1976.

Un estudio del conjunto de instrumentos que permiten medir los resultados de los sistemas de enseñanza en relación con los objetivos propuestos.

COMISION CARNEGIE: *Hacia una sociedad del saber.* Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1976.

Un informe sobre la crisis del sistema educativo norteamericano y su necesaria adaptación a una sociedad avanzada.

J. SEAGE, G. JUNOY, M. CASES, A. GOMEZ y P. DE BLAS: *La educación en Francia.* Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1976.

Una panorámica completa del sistema educativo francés, desde la educación preescolar hasta la Universidad.

OCDE: *Programa de gestión de los centros de enseñanza superior. Método de cálculo de los costes en las Universidades francesas.*

OCDE: *La Escuela de opciones múltiples: Sus incidencias sobre las construcciones escolares.*

Consejo de Europa: *La educación compensatoria.*

OCDE: *Gastos públicos de la enseñanza.*

Consejo de Europa: *Política cultural en las ciudades.*

OCDE: *Estudios sobre construcciones escolares.*

Libros de próxima aparición:

Textos seleccionados de Sociología de la educación (tomo I)

SERVICIO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACION Y CI