

LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA

**bases
para
una
política
educativa**

MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA



Editado por la Secretaría General Técnica
Ministerio de Educación y Ciencia
Depósito legal: M. 329-1969
IMNASA. Menorca, 45. Madrid-9
Impreso en España

... la difusión de la cultura entre los españoles es la hermosa aventura que llegará insistentemente a todos los rincones de la Patria. El reto de nuestro tiempo es la formación y la enseñanza y en él estamos emplazados con la esperanza firme de conseguir los más evidentes resultados.

570.1

5



H/5800

LA EDUCACION EN ESPAÑA

bases para una política educativa



Madrid, 1969

MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA



R.110.527

Primera parte



Situación educativa actual

Introducción



I

«El mundo avanza hacia formas nuevas que ni siquiera los más atrevidos y agudos políticos han podido predecir con exactitud. Todas las ideas y todos los hechos están sometidos a revisión, análisis crítico y, en su caso, a nuevos planteamientos. No escapan a este revisionismo universal ni los **sistemas educacionales**, ni las ideas sociológicas, ni económicas o políticas, ni la misma aplicación de los principios éticos o religiosos, y no podemos extrañarnos que ante este horizonte cambiante se produzca entre los hombres un clima de miedo y desesperación. Sin embargo, **la difusión de la cultura entre los españoles es la hermosa aventura que llegará insistentemente a todos los rincones de la Patria. El reto de nuestro tiempo es la formación y la enseñanza y en él estamos emplazados con la esperanza firme de conseguir los más evidentes resultados.**»

He creído un deber recordar las anteriores palabras del Jefe del Estado, pues sintetizan de modo realista y con clara llamada a la conciencia de todos la política educativa que el Gobierno intenta desarrollar, a fin de dar la mayor efectividad posible al derecho humano a la educación, impulsando la igualdad de oportunidades para el acceso a la misma de todos los españoles y estableciendo la mayor adecuación entre las exigencias de una sociedad en rápido proceso de desarrollo y transformación y la orientación y el rendimiento del sistema educativo nacional. Esta nueva política educativa y la reforma que propugna comportará en el futuro una reforma integral de la sociedad y de sus viejas estructuras, al modo de una revolución silente y pacífica, que será, sin embargo, tremendamente más eficaz y profunda que cualquiera otra, para conseguir una sociedad más justa.

II

Las ideas básicas que se encierran en el libro que se somete a la consideración general del país no son ideas sin opción. Se intenta más bien describir un panorama de problemas graves y sugerir las soluciones apropiadas. Sin embargo, está ya preparado el Ministerio, con el mecanismo orgánico indispensable, para recibir, contrastar y acoger cuanta crítica constructiva se suscite, e incorporar lo razonable al esquema legislativo que haya de formularse.

Me interesa destacar que las ideas que se presentan en este Libro son fruto de un trabajo en equipo, en el que se han procurado aunar realismo e innovación, consideración de las premisas y condicionamientos de nues-

tra peculiaridad educativa y social, y tendencias y avances del pensamiento contemporáneo en el campo de la educación. Sin este previo trabajo en la elaboración de las bases no sería posible una auténtica participación posterior. Por ello, obvio es decirlo, no se trata de imponer estas ideas, sino lanzarlas al debate crítico de la opinión pública. Rechazo, por tanto, la fácil y previsible objeción de que este esquema no haya sido producido con participación amplia y auténtica de todos. De acuerdo con que hay que discutir y cribar tales ideas —y cuanto más ampliamente se realice, más alentador será el trabajo que nos hemos impuesto—, pero ello sería imposible partiendo de cero o sin el necesario orden de debate.

III

Quien examine con detenimiento el Libro observará una desproporción entre el número de páginas de la primera parte —de naturaleza fundamentalmente crítica— y el de la segunda, en la que se señalan las soluciones ofrecidas. La primera y segunda parte de este Libro tienen, no obstante, una íntima conexión, pues detectar un defecto es prácticamente encontrar una vía de solución. Esto excusa la mayor profusión de la primera parte respecto del esquematismo de la segunda. En ésta se ha preferido mostrar las líneas generales de una posible reforma sin descender al análisis de los detalles. Ciertamente que gran parte de éstos han sido ya elaborados por comisiones asesoras de expertos, pero estimo que hubiera sido erróneo incluir todo el detalle en esta publicación. Creo que lo importante, en un orden lógico de actuación, es centrar las bases comunes que sustentan la totalidad del edificio, evitando, además, que la discusión o la opinión pública se pierdan en el análisis aislado de pequeños aspectos, pues el error de las reformas de la enseñanza suele consistir en un examen del detalle o de la respuesta al problema en forma aislada y personal. En cuanto al carácter acusadamente crítico de la primera parte, me complace anticipar una explicación. Resulta obvio señalar que la tarea realizada por el Estado Español en materia de Educación en los últimos treinta años ha sido ingente. Quiero testimoniar aquí mi admiración y respeto por la parte que en ello tuvieron mis predecesores en la titularidad de este Ministerio. Sin embargo, resulta también incuestionable que la expansión social y económica de los dos últimos lustros ha desbordado todos los planteamientos anteriores. Se intenta ahora, por consiguiente, recobrar el ritmo y hacer posible que en un futuro próximo no se produzcan nuevos desfases, estableciendo un sistema dotado de la conveniente elasticidad y de mecanismos adecuados de autocorrección. Por otra parte, no es éste un Libro de examen del pasado —por lo que excuso la apología—, sino de futuro, y por ello se precisa un examen riguroso de los defectos presentes.

IV

La reforma educativa que se propugna es tremendamente ambiciosa, si bien la limitación de las posibilidades reales impondrán lógicamente una graduada implantación de la misma. Sin embargo, el carácter rigurosamente técnico del Libro y el planteamiento global que contiene de todo el sistema educacional, posiblemente defraude el interés del lector que intente buscar únicamente respuestas a una parcial inquietud o al detalle concreto del nivel educativo en que personalmente se encuentre inserto. Aconsejaría que, para comprender el significado de la reforma y su proyección presente y futura, se leyera detenidamente todo el Libro, pues sólo así se encontrará la respuesta al punto que más interese, por las motivaciones que fueren.

Tal vez un ejemplo aclare cuanto digo anteriormente. Sin duda, el tema de la Universidad y el de las llamadas reivindicaciones estudiantiles de tal nivel es el que acapara la atención general, por cuanto tiene de «noticia» y consiguiente resonancia en los medios informativos que, en buena dosis, condicionan actualmente la opinión pública. Me atrevo a decir que con ello, inconscientemente, se está ocultando la raíz de muchos de los males que «se ven» en la Universidad, **pero que se encuentran, en gran medida, en los anteriores niveles educativos.** Así, el clasismo de la misma, el sentido dogmático de la enseñanza, la actitud de pasividad intelectual a que se somete al alumnado, polarizado únicamente a la superación de unos exámenes memorísticos.

La sistemática búsqueda del título y tantos y tantos defectos constituyen problemas imposibles de ser planteados y resueltos de modo aislado. Concretamente, para singularizar el ejemplo citado, el clasismo de la Universidad española obedece, en una gran parte, a la estructura diferenciada de la Enseñanza Media, sin cuya reforma a fondo será imposible salvar el defecto apuntado. Es, pues, un fallo **de** nuestra Universidad, pero que no puede resolverse únicamente **en** la Universidad.

Insisto por ello, una vez más, en que las soluciones pensables para cada uno de la innumerable serie de problemas relativos a la enseñanza sólo son razonables cuando se insertan en un contexto total, pues las relaciones entre distintos niveles de la enseñanza y las distintas modalidades de la misma son con gran frecuencia las causantes de tales problemas. Sin este examen de conjunto, cualquier intento de reforma de la enseñanza sería una solución parcial. Por ello, acometer sin más y aisladamente, por ejemplo, la reforma de la Enseñanza Universitaria, incluso pormenorizada, sería más «de actualidad», suscitaría en los sectores más propensos a la fácil crítica superficial un mayor entusiasmo, tendría más espectacularidad polí-

tica, pero a la postre esas apariencias positivas se perderían en la nada al volver a ser atacadas por defectos estructurales que abarcan a la totalidad del actual sistema educativo.

Debo añadir, por último, respecto a las anteriores afirmaciones, que yo mismo sufrí inicialmente ese error de perspectiva al acceder a la titularidad de este Ministerio. La inserción de mi vida profesional como catedrático en una Universidad convulsa por agitaciones estudiantiles, insatisfacción de amplios sectores de su profesorado, etc., motivó que en el acto de mi toma de posesión dijera algo así como el que el problema universitario sería el tema fundamental de mi atención, pues los referentes a otros niveles educativos estaban ya diagnosticados y conocidas sus soluciones, de tal modo que en ellos todo se reducía a intensificar el trabajo y a encontrar la necesaria cobertura económica. Al poco tiempo de hacerme cargo del Departamento, ya con una visión más completa y realista de los defectos de nuestro sistema educativo, evitando que los árboles me impidieran ver el bosque, pude darme cuenta de mi error inicial, que en determinado acto solemne proclamé y que ahora, públicamente, quiero reiterar, ya que a ello me obliga un afán de sinceridad y, sobre todo, de desterrar cualquier actitud que, al modo de las corrientes de los ríos, nos haga irreversibles en nuestras posibles equivocaciones. También esta autocrítica personal espero que me legitime para formular objeciones a deficiencias observadas. La incesante búsqueda serena de la verdad es lo único que cuenta, y en ello creo que coinciden amplios sectores del país, por encima de aparentes o coyunturales discrepancias.

V

Este Libro es un acto de fe en el futuro de España, así como en la imaginación creadora y en la capacidad renovadora de los españoles. La educación no es solamente asunto de un Gobierno, de un régimen o de los hombres de una época: Garantía de sobrevivencia y de desarrollo de la sociedad, la Educación es producto del esfuerzo de todos en el pasado, y pertenece al futuro tanto o más que al presente.

Intentar una síntesis de las ideas fundamentales de la reforma que se sugiere en este Libro, para lectores de primeras y últimas páginas exclusivamente, haría peligrar la comprensión de lo que realmente se pretende. La lista de las ambiciones de nuestro Gobierno para el sector educativo es muy larga: ante todo, preparar a la juventud al ejercicio responsable de la libertad, fomentar la integración social y convivencia nacional, y promover una mayor movilidad social. Pero, además, hacer del propio proceso educativo un sistema continuo, con unidad e interrelación de su estructura, y ofrecer la oportunidad de una educación permanente a lo largo de la

vida de hombres y mujeres. Todo esto requerirá mejorar sustancialmente el rendimiento del sistema educativo, tanto en términos numéricos como en la calidad de todos sus niveles, a través de un programa ambicioso de investigaciones que permita, entre otras cosas, introducir nuevos métodos y modernos medios de enseñanza. Este esfuerzo deberá ir acompañado de una intensa promoción estudiantil gracias a nuevos y más ambiciosos programas de becas y de becas-salario, además de una orientación educativa y profesional a lo largo de los estudios.

Junto a las anteriores pinceladas del cuadro general que se propone, hay que hacer el recuento de reformas propuestas tan significativas como las siguientes: educación general básica, gratuita y obligatoria hasta los catorce años; superación de la desigualdad rural-urbana en las oportunidades de educación; formación profesional intensiva y acelerada para todos los españoles antes de incorporarse al trabajo; educación unificada y polivalente en el bachillerato, que deberá llegar a ser gratuita y poder ser extendida a todos aquellos con la necesaria capacidad intelectual; acceso a la Universidad sin discriminación, con tres ciclos de estudios, después de un primer curso de orientación; autonomía universitaria y creación de nuevas Universidades; nuevas carreras universitarias interfacultativas atendiendo a la necesidad de nuevas profesiones de nivel medio; implantación de una verdadera carrera universitaria del estamento docente en sus diferentes grados y funciones; etc.

VI

Estos y tantos otros temas de acuciante solución constituyen tan sólo una enumeración, sucinta e incompleta, de las facetas de la reforma que se propone con carácter integral. Los medios no faltarán si la voluntad existe. Proseguimos así, con la más ilusionada esperanza, una de las más bellas aventuras: extender la educación a todo nuestro pueblo. Abrir las puertas de todo nivel de enseñanza a quienes —independientemente de su potencia económica— valgan para ello; cumplir así, realmente, con uno de los más justos postulados de nuestras Leyes Fundamentales. La reforma educativa, insisto una vez más, es, en efecto, una revolución pacífica y silenciosa, pero la más eficaz y profunda para conseguir una sociedad más justa y una vida cada vez más humana.

JOSE LUIS VILLAR PALASI

Primera parte



Situación educativa actual

Capítulo 1

Análisis del sistema

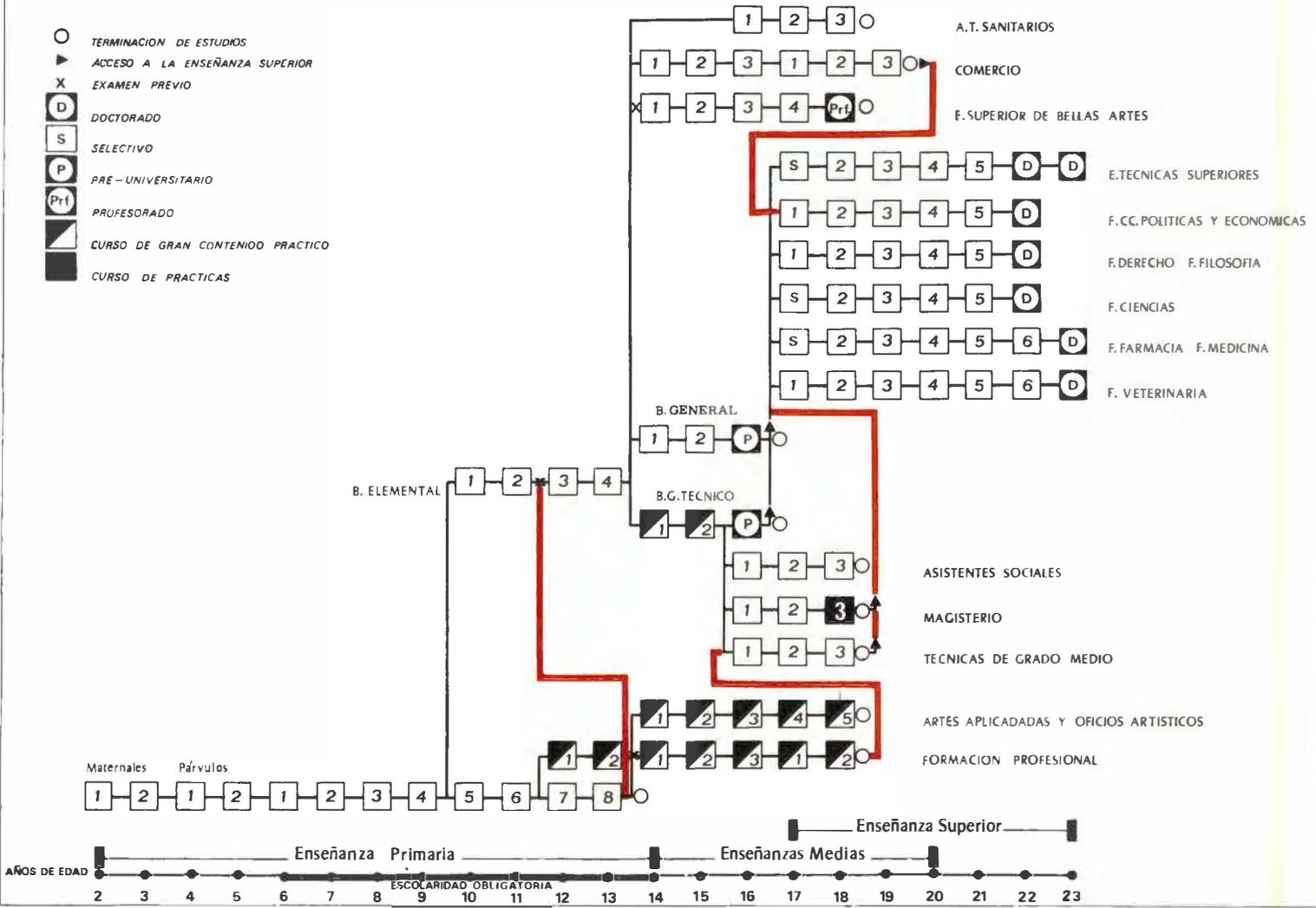
Estructura

1 Si se consideran las condiciones esenciales que ha de reunir la estructura de un sistema educativo eficaz —unidad e interrelación entre los distintos niveles y modalidades de la educación, adecuación a los ciclos de evolución psicobiológica del alumno, conciencia clara de los fines sociales y políticos que se propone y relación estrecha con la estructura ocupacional—, **la organización de la educación en España suscita serios reparos.** En realidad, la contextura del sistema actual no difiere grandemente de la que se estableció a lo largo del siglo XIX y primeros lustros del siglo XX, cuando las características, tendencias y necesidades de la sociedad eran muy distintas de las actuales. A esa estructura tradicional se le han ido agregando algunas modalidades nuevas, como apéndices superpuestos, pero sin la integración orgánica que reclama el carácter global y unitario que debe tener el sistema educativo. En el gráfico número 1 puede apreciarse aquella superposición referida a determinados tipos de educación, así como la insuficiente interrelación entre las ramas de especialización en la enseñanza media y superior.

2 La desconexión entre los diferentes grados educativos se manifiesta en diversos e importantes aspectos. La ausencia de una Ley de bases que imprimiese sentido a todo el sistema educativo ha motivado que cada una de las Leyes propias de cada grado educativo origine una separación muy acentuada entre ellos, que impide señalar con precisión y visión de conjunto las finalidades que deben cumplir y la aportación peculiar que cada uno ha de dar a la formación unitaria de los alumnos. **Cuando desde el nivel de educación superior se reprochan a la Enseñanza Media las lagunas y deficiencias con que llegan los estudiantes a la Universidad o cuando los profesores de Institutos y Colegios se quejan del rendimiento del nivel primario que precede al ingreso en esos centros, se está señalando implícitamente la necesidad de definir con claridad los cometidos, responsabilidades y niveles de rendimiento de cada ciclo dentro de una perspectiva global y de conjunto, la única que puede permitir una equilibrada y acertada asignación de funciones a cada grado educativo.**

3 Esa división de la estructura del sistema educativo en compartimentos aislados influye en el distanciamiento entre los profesores de los distintos ciclos. Por otra parte, a los alumnos que pasan de un nivel educativo a otro no les acompaña una información sistemática sobre sus antecedentes

ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO 1968



escolares y sobre sus rasgos y aptitudes, procedente de las instituciones en que cursaron sus estudios anteriores, que evitaría a los nuevos profesores el grave inconveniente de partir de cero en aspecto tan importante. Los planes y programas de estudio también adolecen de un defecto de origen: no tienen en cuenta, al menos en medida suficiente, el contenido de esos mismos instrumentos en el nivel educativo anterior. **El tránsito de la educación primaria a la media, por ejemplo, es particularmente brusco: el niño, a los diez años, pasa de una dirección educativa unitaria a cargo de un solo maestro a la de varios profesores, cada uno con exigencias y métodos de trabajo distintos, quedando así diluida la responsabilidad de la formación integral del alumno.**

4 En la base de la estructura del sistema educativo español se observa una anomalía muy grave: **la existencia de dos niveles diferentes de educación primaria. Para los niños que ingresan en centros de Enseñanza Media, la duración de la escolaridad primaria llega solamente hasta los diez años de edad; para los demás, hasta los catorce. Este doble sistema no tiene una justificación razonable y origina una injusta discriminación respecto a las posibilidades de acceso a la educación de un sector muy numeroso de la población. De este modo, la sociedad pierde la aportación, potencialmente tan importante, de las inteligencias que quedan sin rendir su fruto por las dificultades que encuentra para continuar estudios de nivel medio el sector de población que sigue en la escuela primaria después de los diez años. Desde el punto de vista de la integración social, son obvias las lamentables consecuencias que se derivan de una diferenciación establecida entre los niños de un mismo país, en la propia base del sistema educativo. La convalidación de los estudios de 7.º y 8.º cursos de Enseñanza Primaria por los dos primeros cursos de Enseñanza Media general, vigente en la actualidad, representa otra discriminación en perjuicio de quienes han seguido en la escuela primaria. Los niños que ingresan a los diez años en un centro de Enseñanza Media llevarán a los primeros, al llegar a los catorce años, una ventaja de uno o dos cursos. Hay que señalar, además, y sin entrar en la justicia o injusticia del procedimiento, que esta convalidación no es automática, sino que los alumnos que quieren acogerse a tal procedimiento deben superar un examen de aptitud en el nuevo centro.**

5 Por otra parte, el ingreso en la Enseñanza Media general a los diez años parece prematuro. En el proceso de evolución psicológica del niño y de su capacidad de aprendizaje, la edad de diez años no tiene una significación especial. Por el contrario, alrededor de los once o doce años, tal como lo acreditan los estudios de psicología evolutiva, se inicia generalmente una nueva etapa psicológica que se caracteriza, entre otros aspectos, por una mayor capacidad para la comprensión del pensamiento abstracto, que es de gran importancia para el aprendizaje. Ese abandono temprano de la escuela primaria obliga a los centros de Enseñanza Media a cumplir funciones más propias del ciclo primario, para llenar las lagunas de conoci-

mientos con que les llegan los alumnos. El acceso a la Enseñanza Media a los diez años constituye una excepción en los países europeos, como puede apreciarse en el cuadro siguiente:

CUADRO NUM. 1

EDAD DE INGRESO EN LA ENSEÑANZA MEDIA EN VARIOS PAISES

Países	Edad de ingreso en la educación media Años
España	10
Bélgica	12
Dinamarca	14
Francia	11
Gran Bretaña	11
Italia	11
Irlanda	12
Países Bajos	12
Suecia	13
URSS	11

FUENTE: UNESCO, «Annuaire Statistique, 1966» (publicado en 1968).

6 En el acceso desde la Enseñanza Primaria a los Centros de Formación Profesional existen inconvenientes además de los indicados en relación con la Enseñanza Media general. Los más importantes son que los **planes de estudio en las Enseñanzas Profesionales no están sincronizados con la Enseñanza Media general y que las conexiones con otros niveles educativos son muy escasas, con lo que se limitan, considerablemente, a los alumnos, las oportunidades de promoción dentro del sistema.**

7 Entre el término del bachillerato superior y el ingreso en la Universidad se ha establecido el curso Preuniversitario. La Implantación de este curso en 1953 fue motivada especialmente por la convicción de que la preparación adquirida a lo largo de toda la Enseñanza Media era insuficiente para la Universidad y, en consecuencia, que existía una laguna en la parte de la estructura del sistema educativo correspondiente a la conexión entre Enseñanza Media y Superior. **Las sucesivas y frecuentes reformas del curso Preuniversitario (1957, 1959 y 1963) acreditan la Insatisfacción existente respecto a sus resultados.** En la actualidad se mantiene ese descontento; se achaca al curso Preuniversitario su carácter más informativo que formativo, la excesiva densidad de los programas y el número considerable de suspensos en las pruebas de madurez. A todo ello se agrega la opinión de muchos profesores universitarios, según los cuales buena parte de los alumnos que las superan tampoco poseen el nivel suficiente para seguir la enseñanza superior. **El fracaso repetido en las pruebas de madurez del curso Preuniversitario plantea muy serios problemas al crecido número de estudiantes que, al llegar a la edad adulta, se encuentran en la penosa si-**

tuación de quien no ha adquirido una preparación que le permita incorporarse rápidamente y con eficiencia a una ocupación productiva. El desaprovechamiento de los esfuerzos del alumno y de los recursos familiares y estatales destinados a la educación que eso supone es lamentable. Este hecho constituye uno de los factores más agudos de malestar entre la población estudiantil y, en general, de inquietud de la sociedad por la frustración de quienes ven truncadas sus posibilidades de acceso a puestos profesionales de nivel superior.

8 La rigidez de la estructura del sistema se manifiesta también en el interior de los niveles educativos medio y superior. En la Enseñanza Media, y muy particularmente en las especializaciones técnicas, el paso de una a otra especialidad implica un proceso penoso por la falta de un sistema ágil y flexible de interrelaciones, absolutamente necesario en una etapa de la vida estudiantil en la que no se han perfilado claramente la vocación y las aptitudes del estudiante. Además, en ciertos casos existen superposiciones poco justificadas. En la Enseñanza Superior, **el mantenimiento de las carreras tradicionales de larga duración con planes de estudios muy rígidos y diferenciados no permite tampoco el paso fácil de una especialidad a otra. De este modo, cualquier vacilación vocacional (tan frecuentes, por otra parte, en los años juveniles) puede acarrear consecuencias desastrosas para el individuo y, en definitiva, para la sociedad. Tampoco existen posibilidades fácilmente accesibles para reingresar del mundo del trabajo al sistema educativo.** Por último, se deja sentir la falta de actividades de educación permanente dentro del sistema educativo que permitan la actualización de conocimientos y técnicas y las readaptaciones profesionales.

La movilidad dentro del sistema educativo

9 En los cuadros números 2 y 3 y en los gráficos números 2 y 3 se aprecia la distribución de la población escolarizada por edades y niveles en 1966. De los datos que figuran en los mismos se desprenden los hechos siguientes: En Enseñanza Primaria, a los seis años existe una mayor matrícula y tasa de escolaridad que a los siete, ocho y nueve años. Esto puede explicarse porque las plazas creadas en las nuevas construcciones escolares tienden a ocuparse principalmente por los niños que inician la escolaridad obligatoria. A los diez y once años existen tasas de escolaridad muy altas, bastante superiores a las de siete, ocho y nueve años. La causa de esta alta tasa de escolaridad hay que buscarla, entre otros factores, en la duplicación de matrícula que se da para algunos sectores de la población escolar, sobre todo rural, de diez a once años, que está inscrita en la escuela primaria y al mismo tiempo cursa Bachillerato por enseñanza libre. Desde que termina la escolaridad obligatoria, a partir de los catorce años, se produce una fuerte reducción en la matrícula total y en la correspondiente tasa. Esta reducción alcanza proporciones importantes en cuanto termina el bachillerato general, esto es, a partir de los diecisiete años.

SITUACION EDUCATIVA ACTUAL

CUADRO NUM. 2

DISTRIBUCION DE LA POBLACION ESCOLARIZADA POR SEXOS, EDADES Y NIVELES (1966)

Edades	Primaria		Bachillerato General y Técnico		Formación Profesional		Enseñanza Técnica de Grado Medio y Magisterio		Enseñanza Superior		TOTAL GENERAL		
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Total
2	5.131	6.017	—	—	—	—	—	—	—	—	5.131	6.017	11.148
3	24.606	27.818	—	—	—	—	—	—	—	—	24.606	27.818	52.424
4	108.651	115.698	—	—	—	—	—	—	—	—	108.651	115.698	224.349
5	156.760	165.946	—	—	—	—	—	—	—	—	156.760	165.946	322.706
6	267.291	268.271	—	—	—	—	—	—	—	—	267.291	268.271	535.562
7	253.355	256.430	—	—	—	—	—	—	—	—	253.355	256.430	509.785
8	252.769	252.838	—	—	—	—	—	—	—	—	252.769	252.838	505.607
9	240.253	238.597	—	—	—	—	—	—	—	—	240.253	238.597	478.850
10	204.304	213.104	60.606	38.070	—	—	—	—	—	—	264.910	251.174	516.084
11	163.103	173.479	91.558	68.069	—	—	—	—	—	—	254.661	241.548	496.209
12	149.479	144.209	88.844	65.041	—	—	—	—	—	—	238.323	209.250	447.573
13	111.532	96.812	82.155	59.133	—	—	—	—	—	—	193.687	155.945	349.632
14	25.237	27.314	69.300	52.289	24.062	586	1.701	1.698	—	—	120.300	81.887	202.187
15	7.483	11.040	47.847	31.517	21.559	649	3.331	5.471	—	—	80.220	48.677	128.897
16	—	—	35.602	21.547	19.347	688	4.886	9.060	—	—	59.835	31.295	91.130
17	—	—	21.159	13.232	14.299	761	5.616	12.998	8.148	3.435	49.222	30.426	79.648
18	—	—	11.156	7.514	10.118	763	6.041	14.766	11.882	4.334	39.197	27.377	66.574
19	—	—	5.935	4.854	6.055	510	5.660	15.217	12.378	4.093	30.028	24.674	54.702
20	—	—	4.839	3.739	3.724	457	5.207	13.174	12.699	3.842	26.469	21.212	47.681
21	—	—	24	55	2.225	390	3.784	10.222	11.738	3.387	17.771	14.054	31.825
22	—	—	14	16	1.417	308	3.144	7.144	10.036	2.442	14.611	9.910	24.521
23	—	—	16	15	1.221	220	2.603	4.829	8.125	1.985	11.965	7.049	19.014
24	—	—	—	—	2.186	207	2.754	3.489	6.217	1.268	11.157	4.964	16.121
25	—	—	—	—	177	138	1.932	2.959	4.962	1.086	7.071	4.183	11.254
26	—	—	—	—	117	86	454	1.073	3.594	908	4.165	2.067	6.232
27	—	—	—	—	103	84	243	928	2.721	682	3.067	1.694	4.761
28	—	—	—	—	401	505	196	718	2.001	583	2.598	1.806	4.404
29	—	—	—	—	—	—	598	1.826	1.628	462	2.226	2.288	4.514
30 y más	—	—	—	—	—	—	—	—	5.273	1.177	5.273	1.177	6.450

FUENTE: Secretaría General Técnica del M. E. C. Datos básicos del I. N. E.

CUADRO NUM. 3

DISTRIBUCION DE LA POBLACION ESCOLARIZADA POR EDADES Y NIVELES (1967)

Años de edad	Primaria		Bachillerato general y Técnico		Formación profesional		Enseñanzas Técnicas de Grado Medio y Magisterio		Enseñanza Superior	
	Alumnos	% s/poblac.	Alumnos	% s/poblac.	Alumnos	% s/poblac.	Alumnos	% s/poblac.	Alumnos	% s/poblac.
2	11.148	1,9								
3	52.424	8,9								
4	224.349	38,2								
5	322.706	53,9								
6	535.562	88,7								
7	509.785	84,2								
8	505.607	84,5								
9	478.850	85,2								
10	417.408	75,7	98.676	18,0						
11	336.582	63,4	159.627	30,0						
12	293.688	53,9	153.925	28,0						
13	208.344	37,8	141.288	26,0						
14	52.551	10,2	121.589	24,0	24.648	4,8	3.399	0,6		
15	18.523	3,7	79.364	16,0	22.208	4,4	8.802	1,7		
16			57.149	10,0	20.035	3,7	13.946	2,6		
17			34.391	5,0	15.060	2,6	18.614	3,2	11.582	2,0
18			18.670	3,4	10.881	2,1	20.807	4,0	16.216	3,1
19			10.789	1,5	6.565	1,3	20.877	4,1	16.471	3,2
20			8.578	1,2	4.181	0,8	18.381	3,4	16.541	3,1
21			79	(*)	2.615	0,5	14.006	2,7	15.125	3,0
22			30	(*)	1.725	0,3	10.288	1,9	12.478	2,4
23			31	(*)	1.441	0,3	7.432	1,7	10.110	2,3
24					2.393	0,6	6.243	1,5	7.485	1,8
25					315	(*)	4.891	1,0	6.048	1,2
26					203	(*)	1.527	0,5	4.502	1,4
27					187	(*)	1.171	0,3	3.403	0,8
28					906	(*)	914	0,2	2.584	0,6
29					27	(*)	2.424	0,5	2.090	0,4
30 y más					290	(*)			6.450	1,3 (**)

(*) Menos de 0,1.

(**) El porcentaje sobre la población de los alumnos de enseñanza superior está calculado sobre la población de treinta años, mientras que la cifra de alumnos comprende a los que tienen treinta o más años.

FUENTE: Secretaría General Técnica del M. E. C. Datos básicos del I. N. E.

OBSERVACIONES:

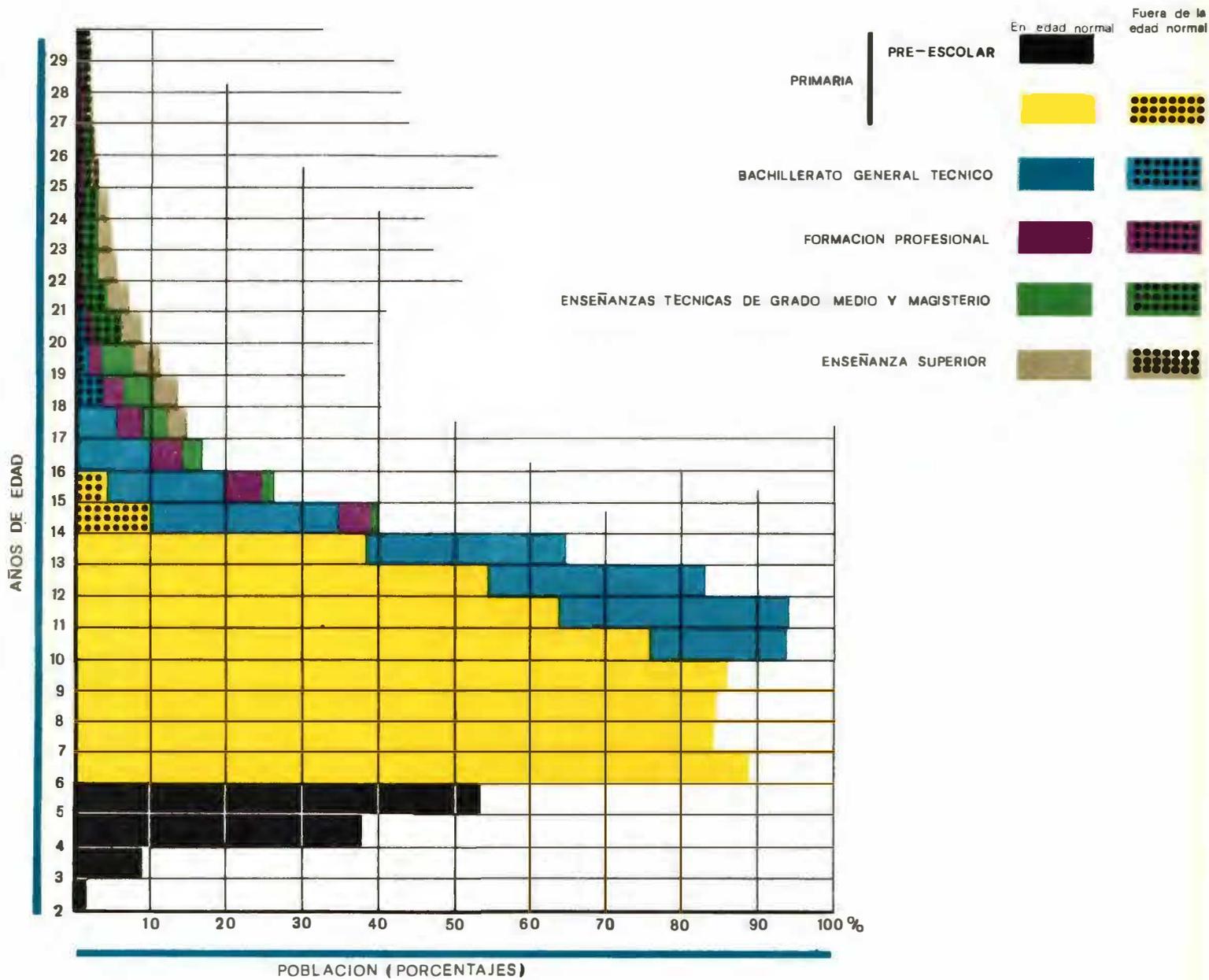
Los alumnos situados por debajo de la raya trazada son los que cursan los estudios correspondientes fuera de la edad normal.

No se dispone de información estadística sobre la adecuación entre la edad cronológica de los alumnos y la correspondiente al grado en que éstos se encuentran en la enseñanza primaria.

Llama la atención la disparidad existente entre la edad que corresponde teóricamente a cada nivel o a cada curso y la edad efectiva de los alumnos. En gran parte esto se debe, sin duda alguna, al elevado porcentaje de alumnos suspensos que repiten curso.

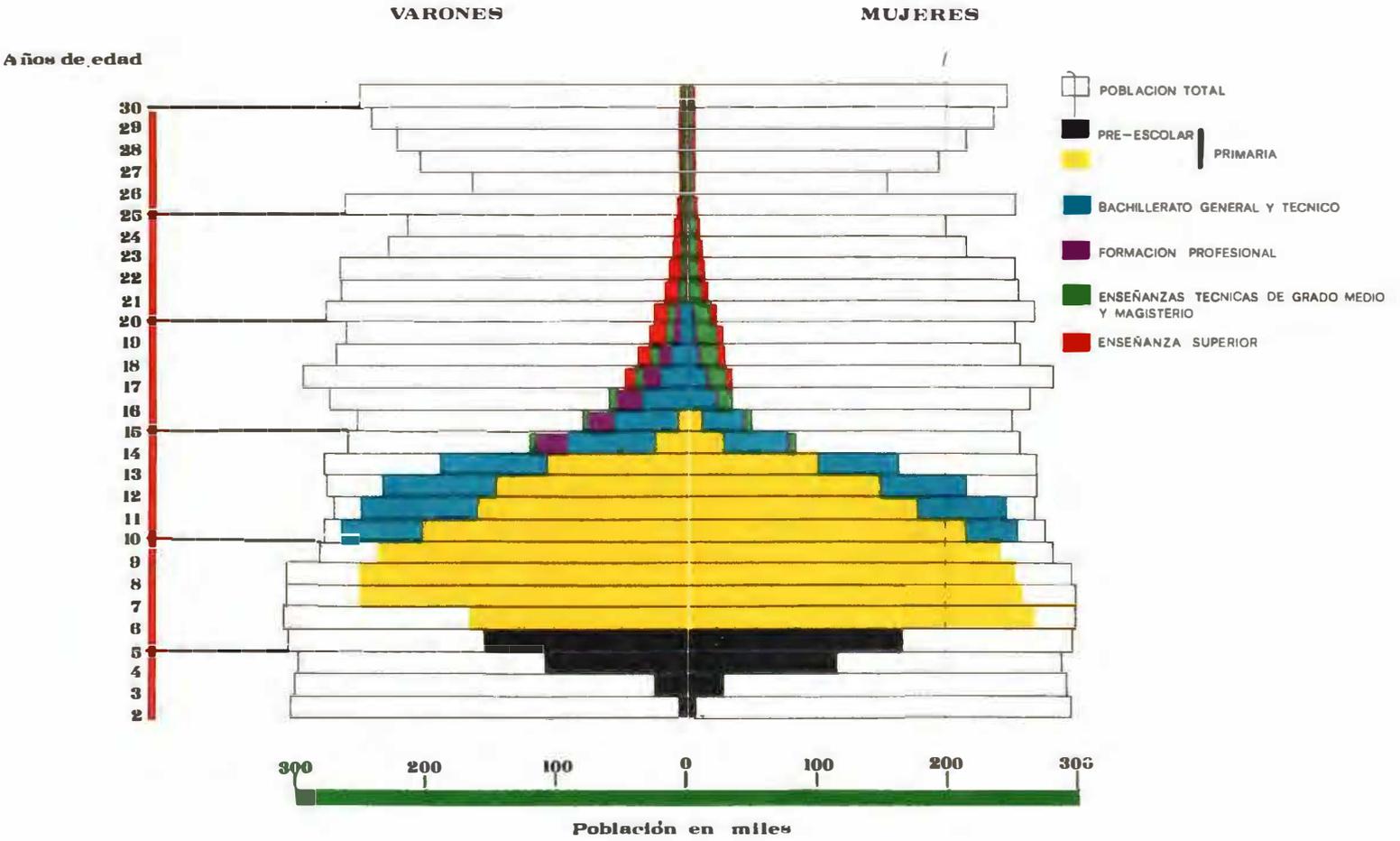
DISTRIBUCION DE LA POBLACION ESCOLARIZADA POR EDADES Y NIVELES

GRAFICO NUM. 2



POBLACIONES TOTAL Y ESCOLARIZADA CLASIFICADA POR AÑOS DE EDAD · 1966

GRAFICO NUM. 3



10 Las pruebas establecidas en determinados momentos del proceso educativo producen estrangulamientos importantes. Así, el examen de Grado Elemental fue superado por menos del 50 por 100 de los alumnos matriculados en el curso 1965-66, y la prueba de madurez (preuniversitario), por el 42,6 de los inscritos. Aunque no se dispone de datos concretos, se puede estimar que en Enseñanza Superior se pierden en los cursos selectivos entre un 50 por 100 a un 60 por 100. **En resumen: de cada 100 alumnos que iniciaron la Enseñanza Primaria en 1951, llegaron a ingresar 27 en Enseñanza Media; aprobaron la reválida de Bachillerato Elemental 18 y 10 el Bachillerato Superior; aprobaron el Preuniversitario cinco y culminaron estudios universitarios tres alumnos en 1967.**

CUADRO NUM. 4

	Año	Alumnos	
		Ingresados	Aprobados
Enseñanza Primaria	1951	100	
Enseñanza Media		27	
Bachillerato Elemental			18
Bachillerato Superior			10
Preuniversitario			5
Universitario	1967		3

11 La movilidad dentro del sistema educativo se ve afectada, entre otros factores, por dos problemas internos del sistema: los exámenes y la falta de servicios de orientación educativa y profesional. El problema de los exámenes en España requiere una seria revisión, puesto que, en ciertos casos, se llega ya a supeditar los fines genuinamente formativos de la educación al del éxito inmediato en determinadas pruebas. **Es evidente la necesidad de una valoración del rendimiento educativo:** la importancia misma de la educación y la necesidad de su perfeccionamiento, los recursos que se le consagran y, sobre todo, el derecho del alumno a recibir una buena educación (que lleva anejo su deber de poner todo su esfuerzo en el estudio) exigen una apreciación de los resultados educativos.

12 Esa apreciación será mucho más completa y justa si es la consecuencia de una observación continuada del alumno por parte de los profesores a lo largo de todo el curso y si comprende todos los aspectos de su formación, que si se fía a la realización de una prueba, apresurada en muchos casos, y limitada a la apreciación de unos conocimientos. El porcentaje de estudiantes que repiten curso en los distintos niveles educativos, o en el tránsito de uno a otro grado de la educación, es muy alto en España y comporta graves consecuencias de frustración individual, malestar familiar y recargo de costes de la educación para la familia y el Estado. **Además, si el número de alumnos suspendidos excede de un porcentaje razonable, se impone la necesidad de un análisis de causas, entre las que podrían estar la exigencia de niveles excesivos de conocimientos, la falta de adecuación y eficacia de los métodos didácticos o una orientación de la enseñanza que lleva a seleccionar unos pocos, en vez de concebirla como un servicio de ayuda y promoción de todos.**

13 La falta de servicios adecuados de orientación educativa y vocacional también repercute de manera desfavorable en la situación total del sistema educativo. **Muchas dificultades y fracasos se evitarían, sin duda, si el alumno se sintiera asistido y tutelado en determinados momentos de su vida estudiantil**, tanto en problemas concernientes al aprendizaje como en cualquier situación de tipo personal. La necesidad de orientación es igualmente imperiosa a la hora de la opción entre las especializaciones que ofrece el sistema educativo en sus niveles medio y superior. Esa orientación no puede concebirse como algo esporádico, realizado en un momento dado, sino como un proceso continuo. **El establecimiento de los servicios de orientación y la formación del profesorado en este sentido permitiría una mejor adecuación entre la productividad del sistema educativo y las necesidades de recursos humanos, y contribuiría al bienestar individual en la medida en que ayudase al estudiante a encontrar su camino profesional.** Todo ello redundaría, en definitiva, en un mayor rendimiento, a nivel social, de los gastos públicos y privados que supone la educación.

La procedencia social de los estudiantes

14 Las posibilidades de acceso a la educación están muy condicionadas por la categoría socio-económica de las familias. **En rigor, con todas las salvedades y reservas con que debe acogerse una clasificación demasiado rígida, podría decirse que coexisten en nuestro país dos sistemas educativos: uno, para las familias de categoría socio-económica media y alta, y otro, para los sectores sociales menos favorecidos.** En el primer caso, las familias suelen enviar a sus hijos a los centros privados de Enseñanza Primaria o Media, y posteriormente tienen la posibilidad de cursar estudios universitarios. Del segundo grupo social proceden los alumnos de las escuelas públicas. Las posibilidades que estos alumnos tienen de seguir estudios después de la Enseñanza Primaria son bastante limitadas por razones económicas y, generalmente, se agotan en el nivel medio de la educación o en el del aprendizaje profesional. Sin desconocer el esfuerzo realizado en materia de expansión de la educación y de política de becas o ayudas al estudiante, **puede afirmarse que nuestro sistema educativo está todavía a mitad de camino en relación con su doble objetivo: ser un instrumento decisivo de movilidad social y que el acceso a los niveles más altos de la educación se realice en función de la aptitud para el estudio y no por las posibilidades económicas de las familias.**

15 Véase el cuadro número 5, en el que aparecen clasificados los alumnos sobre la base de la categoría socio-económica de sus padres. En lo que se refiere a los hijos de agricultores, el 82,5 por 100 asiste a centros de Enseñanza Primaria, oficiales y no oficiales; el 13,9 por 100 realiza estudios de Enseñanza Media, Bachillerato General o Magisterio, y sólo el 1,1 por 100 acude a la Universidad o Escuela Técnica Superior. No es posible determinar el ingreso anual que percibe un agricultor no asalariado, puesto que en este apartado se incluye por igual al gran latifundista y al pequeño campesino que es propietario de un limitado terreno. Es difícil, por ello,

SITUACION EDUCATIVA ACTUAL

CUADRO NUM. 5

ALUMNOS DE LOS DISTINTOS NIVELES Y ORDENES DOCENTES, CLASIFICADOS POR LA CATEGORIA SOCIO-ECONOMICA DE SUS PADRES (CONJUNTO NACIONAL)

Distribución porcentual por categoría socio-económica para cada nivel y orden docente

Categoría Socio-Económica	Total General	NIVELES Y ORDENES DOCENTES									
		Enseñanza Primaria			Enseñanza Media				Enseñanza superior (universitaria y técnica)	Enseñanza eclesiástica	Otras enseñanzas
		Total	Enseñanza oficial	Enseñanza no oficial	Total	Magisterio y bachillerato	Enseñanza laboral	Otras enseñanzas			
Total	100,0	73,6	52,1	21,5	23,3	15,8	3,8	3,7	2,1	0,9	0,1
1-2. Agricultores	100,0	82,5	74,1	8,4	13,9	9,3	2,3	2,3	1,1	2,5	—
3. Obreros agrícolas	100,0	95,2	83,2	11,4	4,2	2,4	0,8	1,0	0,2	0,4	—
4-6. Patronos y trabajadores independientes en la industria, comercio, transportes y servicios	100,0	61,7	33,4	28,3	35,2	23,9	5,3	6,0	2,8	0,3	—
5. Profesiones liberales y asimiladas	100,0	41,8	15,7	26,1	49,9	38,2	5,7	6,0	8,3	—	—
7. Directores (gerentes) de empresas y compañías	100,0	19,4	4,5	14,9	71,9	29,9	27,8	14,2	8,7	—	—
8. Empleados administrativos, técnicos, oficinistas y vendedores	100,0	53,5	26,9	26,6	40,1	29,7	4,8	5,6	5,6	0,6	0,2
9. Empleados - trabajadores manuales	100,0	84,0	58,0	26,0	15,4	9,4	3,4	2,6	0,2	0,4	—
10. Empleados - personal de servicios	100,0	81,3	52,1	29,2	15,3	9,1	3,3	2,9	—	3,4	—
11. Miembros de las Fuerzas Armadas	100,0	48,4	29,6	18,8	44,6	32,5	5,9	6,2	4,2	1,4	1,4
12. Personas económicamente activas no clasificadas	100,0	69,3	36,9	32,4	22,8	11,2	4,1	7,5	4,8	3,1	—
13. Población Independiente no activa	100,0	58,2	36,4	21,8	33,8	24,2	5,7	3,9	5,5	1,1	1,4

FUENTE: Encuesta de Gastos de Enseñanza de las Economías Familiares (año 1964). I. N. E.

establecer una correlación entre el ingreso y las posibilidades de educación para sus hijos; pero **el pequeño porcentaje de asistencia a Enseñanza Media y el reducidísimo a Enseñanza Superior revela las dificultades que encuentra el agricultor español para dar acceso a sus hijos a un nivel de estudios superiores a los que él recibió.**

16 Las posibilidades de acceso a la educación de los hijos del obrero agrícola son aún menores. Prácticamente quedan limitadas a la Enseñanza Primaria. En cuanto a los hijos de obreros agrícolas, sólo el 4,2 por 100 accede a los estudios medios y el 0,2 por 100 a estudios superiores. El asalariado agrícola percibió, como promedio, en 1967, 42.750 pesetas (1) Este salario ha sido, durante los últimos años, proporcionalmente más bajo que el correspondiente a los sectores industrial y de servicios. La composición de una familia campesina es de unas cuatro personas (2). Si se considera que el importe de las becas de Protección Escolar para estudios elementales y medios oscila entre 166 y 2.000 pesetas mensuales (3), que el gasto medio por alumno en Enseñanza Primaria y Media varía de 793 a 4.005 pesetas (4), excluidos gastos de residencia y manutención, y que la familia agrícola se ve acuciada por la necesidad de obligar a trabajar en el campo a sus hijos, incluso menores de catorce años, para evitar el empleo de un obrero asalariado, se pueden deducir las enormes dificultades y sacrificios que implica el poder dar estudios a los hijos de agricultores.

17 También en el grupo 4-6, relativo a patrones y trabajadores independientes en los sectores secundario y terciario, es muy difícil conocer el nivel económico, por la diversidad de categorías que se incluyen en el mismo. Si se sigue la clasificación por sectores que perciben salario, se puede indicar que durante 1967 el promedio fue de 69.000 pesetas (5) para el industrial y de 97.000 pesetas para el de servicios. Los hijos de los obreros asalariados incluidos en los sectores citados, cuyos ingresos anuales oscilan entre 59.000 pesetas (construcción) y 93.000 pesetas (transportes), tienen mayores oportunidades que los hijos de los agricultores por el medio ambiente en que viven.

18 El grupo de trabajadores manuales (número 9), con un «status» económico y social muy similar al del jornalero agrícola (ya que muchos proceden del campo), tiene más posibilidades de que sus hijos estudien en

FUENTES.

(1) «Informe sobre la distribución de las rentas. Año 1967». Instituto Nacional de Estadística, Madrid, 1968, pág. 59.

(2) «Informe sociológico sobre la situación social de España». Fundación F.O.E.S.S.A., Euroamérica, Madrid, 1966.

(3) Datos y Cifras de la Enseñanza en España, 1967». Tomo I. «Estadísticas». Secretaría General Técnica, Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1967, pág. 106.

(4) «Encuesta de Gastos de Enseñanza de las Economías Familiares. Año 1964». Instituto Nacional de Estadística, Madrid, 1966, pág. 11.

(5) «Informe sobre la Distribución de las Rentas. Año 1967». Instituto Nacional de Estadística, Madrid, 1968, pág. 59.

CUADRO NUM. 6

ORIGEN OBRERO DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS EN DIVERSOS PAISES

Fuente	País	Años	Porcentaje de estudiantes universitarios hijos de obreros	Especificación de «obreros»	Especificación de «universitarios»
(a)	Inglaterra	—	27	—	Graduados.
(a)	Suecia	1943	22	Obreros industriales.	Estudiantes primer año.
(b)	Yugoslavia	1956-57	18	Obreros y artesanos no agrícolas.	—
(c)	Brasil	1950-60	16	—	Estudiantes primer año Facultad de Arquitectura.
(c)	Brasil	1950-60	12	—	Estudiantes primer año Instituto Tecnológico de Aeronáutica.
(d)	Italia	1957-58	12	—	Estudiantes primer año Universidad.
(e)	Grecia	1961	11	Obreros y artesanos no agrícolas.	—
(f)	Brasil	—	10	—	Universidad de Sao Paulo.
(f)	Italia	1956-57	9	Obreros no agrícolas.	—
(g)	Suiza	1958-59	8	—	Universidad de Ginebra.
(h)	Holanda	1954-55	7	Obreros industriales y agrícolas y personal de servicios de nivel inferior.	—
(i)	Francia	1961-62	7	Obreros industriales y personal de servicios de nivel inferior.	—
(j)	España	1962-63	6	Obreros industriales y agrícolas y personal de servicios de nivel inferior.	Facultades Universitarias y Escuelas Técnicas Superiores.
(k)	Argentina	—	6	—	—
(l)	Alemania	1955-56	5	—	Incluye Teología.
(m)	España	1964	5	—	Universidad de Navarra.
(n)	Francia	1959	4	Obreros industriales y agrícolas.	—

(a) Robert J. Havighurst: «Education and Social Mobility in Four Societies», en A. H. Hasley y otros, «Education Economy and Society» (New York: The Free Press, 1961), página 116.

(b) Unesco: «Manual Unesco de Estadísticas de la Educación» (Barcelona, Editorial Hermes, 1965), pág. 180.

(c) Robert J. Havighurst y J. Roberto Moreira: «Society and Education in Brazil» (Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1965), pág. 104.

(d) Joseph La Palombara: «Italy: Fragmentation, Isolation, Alienation», en L. W. Pye y S. Verba, «Political Culture and Political Development» (Princeton, N. J.: Princeton University Press 1965), págs. 282-329, pág. 314.

(e) O. C. D. E.: «La projet Regional Mediterranéen, Grece» (París, 1965), pág. 72.

(f) Comitato di Studio del problemi dell'Università Italiana, 1: «La Popolazione Universitaria» (Bologna: Società Editrice Il Mulino, 1960), pág. 51.

(g) Roger Girod: «Social Selection through schools in one european region» (Geneva), comunicación presentada al V Congreso Mundial de Sociología (Washington, 1963, multicopiado), pág. 8.

(Continúa en la página siguiente.)

centros de Enseñanza Media que el grupo de agricultores. La diferencia es notable: del 15,4 por 100 al 4,2 por 100, tasa incluso mayor que la que corresponde a los hijos de los agricultores considerados propietarios. Esta diferencia tan acentuada puede ser debida a dos factores principales: 1.º, que viven en núcleos de población mayores y el acceso a los niveles educativos les resulta más fácil y menos costoso; 2.º, que aprecian en mayor medida que el agricultor o el obrero agrícola el valor de la educación como medio de ascensión social, ya que la ciudad es mejor observatorio que el campo en este aspecto.

19 El grupo número 10 corresponde al personal de servicios. Este grupo suele estar integrado en el sector terciario, el más elevado en la categoría socio-económica del país, pese a incluir al servicio doméstico y al personal de servicios de hostelería, que por su nivel económico más bien correspondería al sector primario. Aunque en este grupo no se incluyen estudiantes de carreras superiores, es evidente que los hay. Esa laguna se debe a que el cuadro está basado en una muestra y que el número de estudiantes procedentes de ese grupo no se ha considerado significativo. De todos modos, la tasa de Enseñanza Media, 15,3 por 100, es superior también a la del sector agrícola.

(h) Unesco: «Manual...», op. cit., pág. 179.

(i) P. Bourdilu y J. C. Passeron: «Les héritiers» (París: Editions de Minuit, 1965), página 144.

(j) Datos del I. N. E. (se excluyen los que contestan a la ocupación paterna), citados en Francisco Andrés Orizo y Manuel Gómez-Reino y Carnota: «La movilidad social en los trabajadores» (Madrid, Valle de los Caídos, 1965), multicopiado, pág. 7.

(k) Juan O. Ingles y otros: «Universidad y Estudiantes» (Buenos Aires, Ediciones Libera, 1965), págs. 14 y 22.

(l) Ralf Dahrendorf: «Sociedad y Libertad» (Madrid, Ediciones Tecnos, 1966), pág. 172.

(m) Referencia indirecta en «Fondation Nationale de Sciences Politiques», «Chronique de l'Actualité Espagnole» (1964), núm. 18, pág. 8.

(n) Colin Clark: «Population Growth and Land Use» (New York, St. Martin's Press, 1967), pág. 246.

FUENTE: «Ponencia de factores humanos y Sociales». Plan de Desarrollo Económico y Social.

NOTA.—Aún con todas las salvedades con que han de acogerse las clasificaciones de profesiones, por la diversidad de criterios que preside su elaboración en los distintos países, la comparación respecto a la procedencia socio-económica de los estudiantes universitarios españoles con los de otros países, muestra que el porcentaje de origen obrero en España es todavía bajo. Se observa que, en el caso de España, se incluyen obreros industriales, agrícolas y personal de servicios de nivel inferior, mientras que en otros países no se han computado los hijos de obreros agrícolas.

20 Los grupos 5, 7 y 8 son los de mayores ingresos, pero no existen fuentes que determinen la cuantía de los mismos. El promedio del sueldo anual en 1967 para los funcionarios de la Administración Pública fue de 149.000 pesetas (6), que puede estar influido por los ingresos de las personas incluidas en el grupo 8. En cuanto a las profesiones liberales y directores de empresas y compañías, sólo pueden presentarse unos datos comparativos del salario-hora. Se estima, para peones y aprendices, un salario medio por hora de 22,45 pesetas en 1967; para obreros cualificados, de 29,59 pesetas; para administrativos, 40,17 pesetas; para técnicos sin título, 54,40 pesetas; para técnicos titulados, el salario medio es de 77,26 pesetas por hora de trabajo. De estos tres grupos, y muy especialmente del 5 y del 7, con unas tasas de Enseñanza Superior de 8,3 por 100 y 8,7 por 100, procede la proporción más alta de alumnos de las Universidades españolas. Esto es una consecuencia lógica de los costes de la educación superior. En efecto, para la familia, el gasto medio por alumno en el nivel superior es de unas 8.500 pesetas (7) en la Universidad y de 9.000 pesetas (8) en las Escuelas Técnicas Superiores, no incluyendo los de residencia y alimentación. El gasto de la plaza en un Colegio Mayor oscila entre las 3.600 y las 6.000 pesetas mensuales. Las becas del Patronato de Igualdad de Oportunidades varían de 1.000 a 3.000 pesetas mensuales (9). Las cifras son de una gran elocuencia. El que esto sea una consecuencia lógica no obsta para que signifique una discriminación social que debiera ser corregida.

Tasas de escolarización provincial y renta «per capita»

21 Otra comparación muy expresiva desde el ángulo socio-económico es la relación existente entre la renta «per capita» y las tasas de escolaridad de Enseñanza Media en las provincias (ver cuadro núm. 7). Con la sola excepción de Salamanca, las 26 provincias que alcanzaron en 1967 una renta provincial «per capita» inferior al promedio nacional tienen un porcentaje de población de once a diecisiete años escolarizado en centros no estatales de Enseñanza Media menor al 17,1, promedio nacional. La excepción de Salamanca obedece posiblemente a su condición de capital universitaria de prestigiosa tradición, que ha concentrado en torno a sí por este hecho gran número de establecimientos docentes. Si se consideran como de «renta alta» aquellas provincias que alcanzan valores superiores a 40.000 pesetas, el hecho de que entre el total de once haya cuatro —Gerona, Baleares, Logroño y Lérida— cuya tasa de alumnos en centros no estatales es inferior al promedio nacional no desvirtúa la anterior afirmación. Parece tratarse, en definitiva, de provincias cuya elevada renta les ha permitido aumentar en términos notables los centros estatales.

(6) «Informe sobre la Distribución de las Rentas. Año 1967». Instituto Nacional de Estadística, Madrid, 1968, pág. 59.

(7) «Informe sobre la Distribución de las Rentas. Año 1967». Instituto Nacional de Estadística, Madrid, 1968.

(8) «Colegios Mayores Universitarios». Secretaría General Técnica, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1968.

(9) «Datos y Cifras de la Enseñanza en España, 1967». Tomo I: «Estadísticas». Secretaría General Técnica. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1967, pág. 106.

CAPITULO 1. ANALISIS DEL SISTEMA

CUADRO NUM. 7

RENDA «PER CAPITA» Y TASAS DE ESCOLARIZACION EN ENSEÑANZA MEDIA

Provincias	Renta provincial «per capita». Año 1967 pesetas (En ptas. 1964)	Tanto por 100 de población de 11 a 17 años, matriculada en Enseñanza Media		Puestos escolares en Enseñanza Media			
		Estatal y no Estatal	No Estatal	Estatal	%	No Estatal	%
Vizcaya	57.718	31,5	23,1	7.600	26	20.990	74
Guipúzcoa	55.767	41,7	26,7	8.630	36	15.326	64
Madrid	53.261	45,3	34,9	40.151	23	133.525	77
Barcelona	52.287	28,5	19,5	35.975	31	79.224	69
Gerona	48.715	24,4	14,7	4.093	39	6.198	61
Alava	46.338	37,1	20,7	2.750	46	3.450	54
Baleares	45.911	26,7	15,2	6.168	43	8.052	57
Navarra	45.471	30,0	22,0	4.070	26	11.340	74
Santander	43.129	37,2	21,5	8.146	42	11.165	58
Logroño	43.041	26,1	15,0	3.083	42	4.204	58
Lérida	41.201	24,5	12,1	4.947	50	4.885	50
Tarragona	39.762	23,2	12,9	4.496	44	5.636	56
Huesca	38.302	22,5	10,4	3.329	53	2.887	47
Zaragoza	38.113	29,2	23,9	4.425	18	20.115	82
Palencia	37.738	24,2	15,6	2.380	35	4.368	65
Valencia	37.435	32,5	19,5	24.500	39	37.105	61
Burgos	37.340	25,0	19,0	2.747	24	8.711	76
Valladolid	36.769	26,0	11,0	6.741	57	4.969	43
Castellón	36.465	22,6	7,7	6.560	65	3.452	35
Oviedo	35.565	39,6	25,5	17.290	35	31.234	65
Teruel	33.362	14,3	7,3	1.573	48	1.678	52
Segovia	33.084	22,5	12,3	2.200	45	2.644	55
Soria	32.879	34,0	19,8	2.191	41	3.048	59
León	32.811	34,7	24,3	6.980	29	16.367	71
Alicante	30.930	30,8	17,1	13.281	44	16.638	56
Guadalajara	30.078	26,6	15,2	2.200	42	2.945	58
Pontevedra	28.684	20,6	12,3	7.105	39	10.683	61
Salamanca	28.322	29,9	22,0	3.804	26	10.756	74
Zamora	28.303	24,1	13,0	3.980	46	4.670	54
Albacete	27.041	22,6	11,9	4.335	47	4.846	53
Cuenca	26.656	17,0	9,1	2.550	46	2.960	54
Murcia	26.594	25,7	11,0	14.401	57	10.816	43
Toledo	26.457	16,5	11,1	3.480	32	7.121	68
Sevilla	26.236	26,0	14,8	18.160	43	23.888	57
Ciudad Real	25.807	17,5	4,3	8.442	75	2.785	25
Cádiz	25.406	22,9	9,9	13.404	56	10.238	44
Huelva	25.346	12,3	6,9	2.800	47	3.143	53
Lugo	25.222	15,6	6,7	5.370	57	4.030	43
Coruña (La)	25.200	23,4	13,6	11.959	41	16.580	59
Málaga	25.150	21,6	10,3	10.965	53	10.130	47
Palmas (Las)	24.831	28,4	13,3	8.600	53	7.598	47
Avila	24.131	26,0	14,7	3.420	44	4.253	56
S. C. de Tenerife	23.392	26,5	11,0	9.506	58	6.843	42
Córdoba	23.161	24,1	8,5	13.962	64	7.769	26
Orense	22.142	17,7	13,7	2.227	22	7.613	78
Granada	21.141	26,9	14,5	12.031	45	14.164	55
Badajoz	20.426	23,1	11,8	10.096	49	10.568	51
Cáceres	20.331	18,3	11,2	4.646	38	7.376	62
Jaén	19.831	15,9	5,4	9.786	65	5.048	35
Almería	18.550	21,1	6,4	6.708	69	2.929	31
Valores promedios	31.273	28,0	17,1	418.063	38	656.973	62

FUENTE: Renta Provincial «per capita», Comisaría del Plan de Desarrollo. Tantos por ciento de escolarización en enseñanza media y puestos escolares, Secretaría General Técnica del MEC.

22 Según datos referidos a junio de 1967, que incluyen los centros escolares en construcción en aquella fecha, la Enseñanza Media general disponía de 418.063 puestos escolares en centros oficiales y 656.973 en centros no estatales. Aunque en términos generales, el Centro no estatal ha de hacer frente a la amortización del capital invertido y cubrir los gastos de sostenimiento, y a pesar de que en ciertos casos, el Centro consciente de la responsabilidad social que le incumbe, fije precios menores a los gastos reales, la tarifa es superior a las posibilidades económicas de muchas familias. La consecuencia lógica es que los centros no estatales han mostrado una clara tendencia a establecerse en las zonas de mayor nivel económico. La información disponible está referida a la unidad administrativa «provincia» y realmente el estudio debería realizarse por zonas o comarcas de análogo nivel económico; pero, no obstante, se observa en el cuadro número 7 que las provincias de mayor renta son las que tienen mayores porcentajes de escolarización en centros no estatales.

23 Las tasas provinciales de la población de once a diecisiete años que cursa estudios de Enseñanza Media reflejan la creciente preocupación estatal por reducir las diferencias en el número de puestos escolares en relación con la matrícula potencial, aunque ciertamente existen todavía notables diferencias que una adecuada programación de nuevos centros debe eliminar. La serie tiene una menor dispersión y la proporción entre la tasa máxima, que corresponde a Madrid, y la mínima —Huelva—, es de un 368 por 100, en tanto que en la serie de la escolarización en centros no estatales es de 811 (Madrid y Ciudad Real, respectivamente). Mientras Madrid tiene la más alta tasa de escolarización, debido fundamentalmente al gran número de centros no estatales (de cada 100 alumnos, 77 cursan en ellos sus estudios), Barcelona tiene una tasa ligeramente superior al promedio nacional, superada por la de 13 provincias. Este hecho obedece a que el ritmo de crecimiento de la población en edad escolar de esta provincia debido a las migraciones —el más intenso del país—, ha sido superior al de creación de nuevos centros.

24 Si bien parece fuera de toda duda que la renta es un factor importante para la realización de estudios medios, no es menos cierto que intervienen otros factores que sería necesario analizar. La existencia de centros de enseñanza media profesional influye evidentemente sobre la escolarización en institutos y centros similares; las características orográficas y demográficas de la provincia determinan la localización y dimensión de los centros. En provincias de alta concentración de la población es fácil encontrar localidades con censo suficiente para asegurar la matrícula mínima del centro. En este tipo de provincias, las necesidades de elementos complementarios del centro que permitan la escolarización de los niños y jóvenes —comedor, transporte y, en su caso, internado— son menores que en provincias caracterizadas por un alto grado de dispersión de su población.

25 La relación entre las tasas de escolarización de Enseñanza Media y la renta «per capita» en las provincias muestra la fuerte incidencia de los factores económicos en las oportunidades de educación.

26 La serena consideración de los hechos analizados en este capítulo debe determinar la toma de conciencia social ante tan graves problemas y el propósito de darles una solución urgente.



Capítulo 2

Nivel educativo de la población

Evolución de la matrícula en los últimos decenios

27 En España, como en la generalidad de los países del mundo, se ha producido el fenómeno de la «explosión escolar», caracterizado por una creciente demanda social de educación, que los Gobiernos tratan de atender mediante planes acelerados de expansión de las instituciones educativas en todos sus niveles. Ese movimiento, que se inicia hace aproximadamente unos dos decenios, ha alcanzado un ritmo singularmente rápido en el último. En el cuadro número 8 se aprecia el aumento de la matrícula, en los tres niveles, entre 1932-33 y 1966-67.

CUADRO NUM. 8

RELACION ENTRE EL NUMERO DE ALUMNOS MATRICULADOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO Y LA POBLACION TOTAL Y TASAS DE CRECIMIENTO EN EL PERIODO 1932-33 A 1966-67

Clase de Enseñanza	ALUMNOS MATRICULADOS			Tasas de crecimiento en el período 1932-33 1966-67
	1932-33	1956-57	1966-67	
				Curso base 1932-33=100
Primaria (incluye preescolar)	2.397.562	3.247.983	4.025.244	168
Bachillerato General y Técnico	122.998	381.967	984.810	800
Formación Profesional	37.297	44.846	166.265	445
Enseñanzas Técnicas Medias y Magisterio	51.740	95.471	165.104	319
Enseñanza Superior	36.290	67.763	141.408	389
Total alumnos	2.645.887	3.838.030	5.482.831	207
Población total	24.009.551	29.300.960	32.005.210	133
Alumnos matriculados por cada 1.000 habitantes	110	131	171	

FUENTE: Secretaría General Técnica del MEC.

28 De los datos que figuran en el cuadro número 8 se desprende que el aumento más importante tiene lugar en el último decenio, con un crecimiento anual cinco veces superior al inmediatamente anterior.

29 La tasa de crecimiento de la matrícula durante los últimos decenios ha sido ampliamente superior a la del crecimiento de la población. En efecto, la población inscrita en el sistema educativo aumentó en un 207 por 100,

mientras que la población total del país creció en un 133 por 100. El incremento más espectacular ha sido el de la Enseñanza Media general: **1967 la cursaban ocho veces más alumnos que treinta y cuatro años antes.** Sin embargo, **la tasa de escolarización española sigue siendo baja** en comparación con los países que figuran en el cuadro número 9.

Aun con la salvedad de la relativa validez que tienen las comparaciones entre países cuya pirámide demográfica difiere, salta a la vista que Francia, cuya población tiene una estructura similar a la de España, contaba ya en 1964 con 224 estudiantes por cada 1.000 habitantes. En España, en cambio, y ya en 1966, la proporción es sólo de 171 estudiantes.

CUADRO NUM. 9

RELACION ENTRE EL NUMERO DE ALUMNOS MATRICULADOS EN TODOS LOS NIVELES EDUCATIVOS Y LA POBLACION TOTAL EN DIVERSOS PAISES

País	Año (1)	Población (miles de habitantes)	Matrícula total (miles de alum- nos)	Alumnos por cada 1.000 habitantes
Alemania R. F.	1964	56.097	10.401	185
España	1966	32.005	5.483	171
Estados Unidos	1964	192.119	55.922	291
Francia	1964	48.417	10.845	224
Italia	1964	50.955	9.017	177
Portugal	1964	9.107	1.247	137
Reino Unido	1964	47.401	10.666	225
Rumanía	1964	18.927	4.097	216
U. R. S. S.	1964	227.687	53.775	236
Yugoslavia	1965	19.508	3.800	195

(1) No se ha dispuesto de datos sobre los años posteriores a los que mencionan en este cuadro.

FUENTE: UNESCO, «Annuaire Statistique, 1965», excepto España, I. N. E.

30 La distribución de la matrícula en los distintos grados educativos constituye un índice muy expresivo al examinar la eficacia real de un sistema educativo. En el cuadro número 10 se refleja la situación española al respecto en relación con varios países europeos.

La primera observación que sugiere el examen de este cuadro es el elevado porcentaje de matrícula que corresponde a la educación primaria en contraste con la de los demás países, lo que vendría a indicar que nuestro sistema educativo es **acentuadamente de nivel primario**. Esto es debido, en parte, a la falla estructural de nuestro sistema educativo, ya indicada antes **un doble tipo de educación obligatoria que autoriza la permanencia en la escuela hasta los catorce años**. En efecto, se encuentran en ésta 573.000 niños de 12 a 14 años que, si estuvieran inscritos en centros de Enseñanza Media, harían variar sensiblemente los porcentajes de distribu-

ción anteriores. En ese caso habria en Enseñanza Primaria el 64 por 100; 33 en Media y 3 en Superior. Es decir, porcentajes muy similares a los de los otros países incluidos en el cuadro.

CUADRO NUM. 10

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION ESCOLARIZADA POR NIVELES EN DIVERSOS PAISES

(En tanto por ciento)

País	Año (1)	Primer nivel	Segundo nivel	Tercer nivel
Alemania Federal	1964	62	36	2
Bélgica	1964	62	35	3
España	1966	73	24	3
Francia	1964	67	29	4
Italia	1964	63	34	3
Reino Unido	1964	50	48	2

(1) No se dispone de datos posteriores a los que figuran en este cuadro.

FUENTE: UNESCO, «Annuaire Statistique, 1965» (publicado en 1967), excepto España, I. N. E.

Nivel educativo de la población

31 El nivel educativo medio de un país constituye un indicador muy significativo sobre el grado de desarrollo alcanzado y su análisis permite apreciar con claridad sectores de población en los que es necesario intensificar la acción de una política encaminada a la extensión de la educación y al mejoramiento del nivel cultural. El censo de población de 1960, aun con las reservas debidas a posibles errores en la confección, proporciona datos muy expresivos sobre el perfil cultural de la población española en aquel año. Sobre una población de quince y más años de edad, estimada en 19.882.295 habitantes, se obtuvieron los resultados contenidos en los cuadros números 11 y 12.

CUADRO NUM. 11

HABITANTES CON ESTUDIOS REALIZADOS EN EL AÑO 1960

Estudios	Población	Tanto por 100
Primarios	18.631.759	93,70 (2)
Profesionales	90.659	4,24
Medios generales	427.058	
Medios profesionales	182.239	
Medios técnicos	138.828	
Superiores	217.918	1,09
Total	19.688.461	99,03
No consta	193.834	0,97

(1) Ultimos datos disponibles.

(2) No existen datos sobre el número de años de estudios cursados.

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

CUADRO NUM. 12

HABITANTES CON ESTUDIOS REALIZADOS, CLASIFICADOS POR ZONAS DE RESIDENCIA. Año 1960 (1)

	Total	Primarios	Profesionales	MEDIOS			Superiores	No consta	
				Total	Generales	Profesionales			Técnicos
	19.882.295	18.631.759	90.659	748.125	427.058	182.239	138.828	217.918	193.834
Zonas									
Urbana (2)	9.084.386	8.199.245	76.005	562.728	338.079	110.851	113.798	163.706	82.702
Intermedia (3)	4.163.098	3.980.794	8.156	95.226	50.546	29.767	14.913	26.403	52.519
Rural (4)	6.634.811	6.451.720	6.498	90.171	38.433	41.621	10.117	27.809	58.613

(1) Últimos datos disponibles.

(2) Más de 10.000 habitantes.

(3) De 2.001 a 10.000 habitantes.

(4) Hasta 2.000 habitantes.

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

32 Estos datos se comentan por sí solos: el **93,7 por 100** de la población que ha realizado estudios —que a su vez representa el **72 por 100** de la total— sólo ha recibido una formación elemental, en su mayoría de no más de seis años, dado que hasta 1964 no se estableció la obligatoriedad escolar de los seis a los catorce años de edad. Es indudable que no todas estas personas han perdido definitivamente su contacto con la enseñanza, que en ciertos casos han realizado estudios de nivel medio general o profesional para acceder a un puesto de trabajo, pero este hecho no desvirtúa el tremendo dramatismo de esta cifra.

33 La acción emprendida en 1963 para la promoción cultural de adultos que ha dado como resultado que durante los cinco últimos años se hayan extendido 638.155 Certificados de Estudios Primarios a personas que habían salido del sistema escolar regular. En estos estudios, y a partir de 1967, se ha ido gradualmente elevando el nivel de conocimientos para adecuarlo a los nuevos cuestionarios publicados en julio de 1965 y a la ampliación de la escolaridad obligatoria hasta ocho cursos, establecida en el año anterior.

34 La población con estudios superiores está concentrada en la zona urbana (núcleos de población de más de 10.000 habitantes), que absorbe las tres cuartas partes del total, distribuyéndose la cuarta parte restante por igual entre las zonas intermedia y rural. El fenómeno se repite para la población con estudios medios, en sus distintas modalidades, que en un 76 por 100 se localiza en los núcleos urbanos. Lo que pudiera llamarse **descapitalización cultural del medio rural** es un hecho evidente y grave que, por sus repercusiones económicas y sociales, exige inmediata atención y remedio adecuado.

35 El nivel educativo medio para el futuro está condicionado, naturalmente, por el número de personas que se beneficien del sistema educativo. Un índice muy expresivo, a este respecto, es la relación entre el número de alumnos matriculados en los distintos niveles educativos y la población total. En España esa relación era del 17,1 por 100 en 1966. En el cuadro número 9 se puede comparar ese porcentaje con el de un grupo de países europeos y el de Estados Unidos. Esta comparación tiene mayor validez en la medida en que sean más semejantes las características de la pirámide demográfica. Así, en los países que tienen un gran predominio de población joven en su demografía, la proporción de la matrícula en relación con la población total ha de ser lógicamente mayor que en los países de mayor equilibrio demográfico entre las distintas edades. Por ello se ha de acoger con reservas el resultado de las comparaciones anteriores; pero, de todos modos, es evidente que la proporción de población escolarizada en España debe aumentar para situarse al nivel de los países de más alto nivel de desarrollo (1).

Analfabetismo

36 Pese a la tendencia marcadamente decreciente del analfabetismo, queda todavía una gran tarea por cumplir en relación con este complejo problema. Las estadísticas, por perfectas que sean, adolecen de defectos inevitables, entre los cuales el más importante es el relativo al concepto mismo de analfabeto. Son analfabetos absolutos los que desconocen totalmente los símbolos de la lectura y la escritura, y analfabetos relativos, los que saben leer y escribir, pero carecen de una cultura elemental. Por otra parte, no es lo mismo leer y escribir silabeando y dibujando las letras o utilizar la lectura como medio de estudio y solaz y la escritura para expresar sus propios pensamientos y necesidades con un mínimo de corrección. De aquí una gran variabilidad entre datos de analfabetismo de diversas procedencias. Lo que puede afirmarse sin lugar a dudas es que en España se lee muy poco, como lo prueban las tiradas de los periódicos y el consumo de libros por habitante y año, en comparación con los países más desarrollados.

37 El problema del analfabetismo gravita de manera muy significativa en el promedio de nivel educativo de la población. Desde 1963 a 1968 se ha desarrollado la Campaña Nacional de Alfabetización, que ha permitido la recuperación de unos 922.350 iletrados, restando por alfabetizar otros 588.000. Se estima en 116.000 el número de personas que, afectadas en un principio por la Campaña, han fallecido o quedado fuera de la misma por cumplimiento de la edad máxima. **La población analfabeta representa el 5,7 por 100 de la población de quince y más años y el 3 por 100 de la po-**

(1) En prensa ya esta publicación, el I. N. E. ha dado a conocer los resultados de una primera Encuesta Nacional sobre el equipamiento y el nivel cultural de la familia española. En ella se determina la evolución cultural a lo largo de tres generaciones, debiendo destacarse: una fuerte disminución del analfabetismo en la 2.ª y su casi desaparición en la 3.ª generación y el transvase desde los estudios primarios hacia los medios y el aumento de los que cursan estudios superiores, en esta última generación.

blación entre quince y sesenta años. La distribución por provincias de esta población analfabeta, referida a diciembre de 1967, muestra que la alfabetización había alcanzado a 869.938 habitantes, restando por alfabetizar 639.293, repartidos por provincias según refleja el cuadro número 13.

CUADRO NUM. 13

CAMPAÑA NACIONAL DE ALFABETIZACION Y PROMOCION CULTURAL DE ADULTOS

Analfabetismo entre 15 y 60 años de edad en hombres y 15 a 50 en mujeres, por provincias en 31 de diciembre de 1967.

Provincias	%	Provincias	%
Baleares	0,12	Navarra	1,61
Alava	0,19	Melilla	1,75
Santander	0,30	Teruel	1,85
Oviedo	0,36	Gerona	1,87
Soria	0,37	Coruña (La)	2,09
Zaragoza	0,40	Castellón	2,23
Palencia	0,56	Barcelona	2,57
Cuenca	0,58	Pontevedra	2,88
Gulpúzcoa	0,61	Málaga	3,49
Tarragona	0,66	Valencia	3,63
León	0,72	Palmas (Las)	3,71
Zamora	0,72	Cáceres	3,73
Salamanca	0,73	Toledo	4,17
Huesca	0,82	Almería	4,82
Orense	0,87	Murcia	4,90
Logroño	0,88	Santa Cruz de Tenerife	4,94
Guadalajara	0,90	Alicante	5,07
Segovia	0,91	Córdoba	5,35
Burgos	0,99	Huelva	5,78
Valladolid	1,03	Granada	6,05
Ceuta	1,15	Albacete	6,50
Lérida	1,32	Ciudad Real	6,65
Madrid	1,33	Badajoz	7,49
Vizcaya	1,42	Sevilla	7,90
Avila	1,60	Jaén	9,90
Lugo	1,60	Cádiz	12,67

FUENTE: Dirección General de Enseñanza Primaria.

38 Los movimientos migratorios constituyen un factor perturbador en los índices provinciales de analfabetismo, ya que las salidas o entradas de analfabetos en una provincia alteran la tasa, al margen de los resultados de la propia acción alfabetizadora. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, en 1965 (no se posee información más reciente) cambiaron de residencia 448.162 españoles. De ellos, 17.644 eran analfabetos. La provincia de mayor movimiento de población es Barcelona, que en dicho año tuvo 85.931 entradas netas. Su número de analfabetos, en el mismo año, se incrementó en cerca de 5.000. En segundo lugar, pero a considerable diferencia, figura Madrid, que sólo por la inmigración aumentó su censo en 42.569 habitantes, incluidos 504 analfabetos. En el cuadro número 14 se recogen los datos de las once provincias que tuvieron un mayor movimiento migratorio, lo que coincide, como es natural, con las provincias más desarrolladas o en proceso de desarrollo y que cuentan con una renta provin-

CAPITULO 2. NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACION

cial «per capita» superior al promedio nacional. Estas provincias recibieron 12.550 analfabetos y lanzaron 4.070 propios y, con la excepción de Alicante, tienen una tasa de analfabetismo inferior a la del país en su conjunto. Para ponderar mejor las consecuencias de las migraciones internas es necesario no olvidar que la Campaña Nacional de Alfabetización se ha desarrollado durante cinco años (octubre 1963 a junio 1968).

CUADRO NUM. 14

MOVIMIENTOS MIGRATORIOS EN 1965

	POBLACION TOTAL			POBLACION ANALFABETA		
	Entradas	Salidas	Neto	Entradas	Salidas	Neto
Barcelona	129.854	43.923	85.931	6.701	1.773	4.928
Madrid	52.667	10.098	42.569	743	239	504
Valencia	40.663	17.694	22.969	2.300	796	1.504
Vizcaya	34.069	15.177	18.892	624	212	412
Guipúzcoa	14.588	7.718	6.870	518	199	319
Zaragoza	12.586	9.353	3.233	443	295	148
Alicante	11.522	4.774	6.748	572	169	403
Valladolid	8.690	8.932	— 242	—	64	—
Castellón	7.405	4.881	2.524	359	219	140
Alava	6.626	2.216	4.410	177	33	144
Navarra	6.605	5.423	1.182	113	72	41
Total	325.275	130.189	195.086	12.550	4.071	8.479
Totales nacionales	448.162	—	—	7.644	—	—

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

39 En la actualidad existen, como se ha indicado, unos 640.000 analfabetos. De ellos unos 150.000 quedarán fuera de la Campaña Nacional de Alfabetización por cumplimiento de la edad límite, y otros 150.000 constituyen lo que podrían denominarse casos «no recuperables», es decir, analfabetos que por razones de salud, nivel mental o lugar de residencia no serán alfabetizados. Será, pues, necesario prolongar la acción alfabetizadora todavía durante unos dos años. La reducción del número de iletrados ha permitido disminuir la plantilla de maestros alfabetizadores, que ha quedado establecida en 2.250 docentes primarios.

40 Parece evidente que **la alfabetización básica y la educación permanente no deben ni pueden ser responsabilidad exclusiva del Ministerio de Educación y Ciencia. Si la Campaña de Alfabetización y Promoción Cultural de Adultos iniciada en 1963 ha producido resultados satisfactorios, se debe a que, desde el primer momento, se le dio el carácter de empresa nacional, integrando en la Junta Nacional de Alfabetización organismos estatales y paraestatales, Fuerzas Armadas, Iglesia, Movimiento y sector privado. Es de justicia mencionar la importancia de las tareas de alfabetización llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas.**

41 La lucha contra el analfabetismo es extremadamente difícil por una serie de variadas razones: Su causalidad es varia, por lo que la terapéutica exclusivamente cultural no basta para extirparlo. El analfabetismo, índice básico del subdesarrollo cultural, va de la mano con el subdesarrollo económico y social, como lo demuestran el paralelismo de los índices de uno y otro fenómeno, tanto a nivel interprovincial como a nivel internacional. En las regiones o comarcas económicamente deprimidas, donde la renta «per capita» es escasa y no está bien distribuida, la posesión de la cultura elemental constituye un lujo desprovisto de utilización para muchas gentes. La creación de escuelas no basta, por sí misma, para extirpar el analfabetismo en las zonas subdesarrolladas, paralizadas aún por la inercia histórica, que hace más profunda la limitación de expectativas y aspiraciones originada por la acción de los determinismos geoeconómicos y sociales. En tales casos, ni las disposiciones legales más estrictas logran el riguroso cumplimiento de la obligatoriedad escolar, como lo prueba la abundante e incumplida legislación dictada para evitar la evasión y la deserción de los alumnos. Además, **el ataque a fondo del analfabetismo reclama medidas conjuntas encaminadas a combatir, a la vez, el subdesarrollo económico y el subdesarrollo cultural** (salvo que jueguen, como factores extraordinarios, el desarraigamiento y la emigración). Por otra parte, no se adaptan a la alfabetización de adultos los métodos propios de la alfabetización de los niños; los planes tendrán que tener en cuenta la distinta motivación de unos y otros. Dado que los analfabetos (y, en general, los adultos no familiarizados con las realidades culturales) sólo utilizan sus posibilidades de estudio y aprendizaje cuando se les ofrecen perspectivas e incentivos relacionados con el mejoramiento de su situación profesional y económica, deben aprovecharse y, si es posible, suscitarse tales oportunidades para impulsarles enérgicamente a desear salir de su estado de ignorancia.

42 Si se considera que en una sociedad desarrollada, industrializada, es fundamental el rendimiento de las unidades funcionales y de los individuos que la integran, rendimiento que está condicionado por el grado de preparación de éstos, se puede deducir la importancia que para el progreso del país tiene la elevación del nivel educativo promedio de la población y la eliminación del analfabetismo.

Capítulo 3

Educación preescolar y primaria

43 La Educación primaria (Ley 169/21-12-1965) comprende dos períodos: 1.º, preescolar, subdividida en escuelas maternas, hasta los cuatro años, y párvulos, para los niños de cuatro a seis años; 2.º, de enseñanza obligatoria (seis a catorce años).

EDUCACION PREESCOLAR

44 La población correspondiente al grupo de edad de dos a cinco años era de 2.388.507 en el curso 1966-67, de los cuales estaban inscritos en el sistema educativo el 27,0 por 100. La proporción del número de inscritos varía con la edad: así, sólo un 1,8 por 100 de los niños de dos años tienen plaza en escuelas maternas, y un 9,4 por 100 de los de tres años. En las escuelas de párvulos la proporción alcanza al 40,4 por 100 de niños de cuatro años y al 57,4 por 100 de los de cinco años.

45 Existe una fuerte presión social para la creación de escuelas maternas y de párvulos, originada, entre otros factores, por la creciente incorporación de la mujer a la población activa. La conveniencia de atender esta demanda es evidente por diversas razones sociales y pedagógicas. Una de ellas, muy importante, es que ese tipo de escuelas contribuye a reducir el absentismo escolar en el período de enseñanza obligatoria, puesto que no pocos niños del grupo de edad correspondiente a este ciclo tienen que quedar en casa cuidando a sus hermanos pequeños por la ausencia de la madre, que trabaja. Esa demanda de educación preescolar no ha sido debidamente atendida en los últimos años por haberse dado prioridad a la escolarización de los niños del grupo de edad de enseñanza obligatoria. Si bien este criterio es defendible en términos generales, es evidente la necesidad de prestar una atención especial a la extensión de la educación preescolar en las zonas donde se da con mayor frecuencia la ocupación de la mujer, y de modo preferente en las habitadas por los sectores sociales de mayor necesidad económica. Por otra parte, la falta de instituciones preescolares constituye un obstáculo para la prestación de trabajo por parte de la madre, y origina perturbaciones en el cuidado y educación de los niños en el caso de que la madre tenga que ir, necesariamente, al trabajo.

EDUCACION PRIMARIA

Alumnado y población en edad escolar

46 El número total de alumnos de escuelas primarias (período de escolaridad obligatoria) durante el curso 1966-67 fue de 3.541.474, de los cuales

correspondían el 69,5 por 100 a la enseñanza oficial y el 30,5 por 100 a la privada. En el mismo curso, los niños del grupo de edad correspondiente al período de educación obligatoria eran 4.584.972. Cursaban enseñanza media otros 482.570 niños de diez a catorce años. Por consiguiente, la cifra de niños sin escolarizar era de 560.928, que representa el 12,2 por 100 de la población en edad escolar obligatoria. Los motivos principales de esta situación se resumen así: la ampliación de la escolaridad obligatoria hasta los catorce años, sin que se hubieran previsto con la anticipación suficiente las instalaciones necesarias para acoger a toda la población afectada por dicha medida; el crecimiento vegetativo de la población y las migraciones internas; y, en fin, el no haberse cumplido en su totalidad los objetivos del I Plan Nacional de Desarrollo.

47 A partir de 1955 se intensifica el crecimiento vegetativo de población, superado ya el decenio 1940-50 en el que la natalidad estuvo afectada por las difíciles circunstancias de la postguerra y tuvo una tendencia marcadamente regresiva. El volumen de ese aumento se aprecia en el cuadro número 15:

CUADRO NUM. 15
CRECIMIENTO DE LA POBLACION
EN EDAD DE ESCOLARIDAD
OBLIGATORIA

AÑO	Población de 6 a 13 años	Aumento interanual
1957	4.242.321	24.413
1958	4.266.734	1.172
1959	4.265.562	22.259
1960	4.287.821	28.070
1961	4.315.891	15.391
1962	4.300.500	56.457
1963	4.356.957	91.415
1964	4.449.372	84.925
1965	4.534.297	50.675
1966	4.584.972	39.987
1967	4.624.959	49.289

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

48 La emigración española al exterior, de muy importante volumen en lo que atañe a la población adulta, ha tenido una influencia mucho menor en la de edad escolar. Sin embargo, los movimientos migratorios internos han tenido una repercusión muy amplia en el problema de la escolarización. De los 32.432.080 habitantes que tenía España en 1964, cambiaron de residencia en ese año alrededor de medio millón, es decir, el 1,5 por 100. En el cuadro número 16 se refleja el movimiento migratorio que se produjo entre 1961 y 1965.

CUADRO NUM. 16

MIGRACIONES INTERNAS

Años	CONJUNTO DE LA POBLACION			Población 6-13 años TOTAL migración
	Inmigrantes	Emigrantes	Total migración	
1961	133.592	65.072	198.664	29.799
1962	270.278	115.069	385.347	57.801
1963	344.410	97.298	441.708	66.255
1964	382.077	150.405	532.482	79.872
1965	345.120	140.037	485.157	72.772

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

49 El movimiento migratorio afecta en un doble sentido al problema escolar. Por una parte, determinadas localidades aumentan de población en edad escolar, en ciertos casos a un ritmo rapidísimo, y hay que proveer instalaciones escolares con urgencia; de otro lado, algunas localidades se despueblan, con la consiguiente reducción del censo escolar, lo que obliga a reagrupar la población escolar y a que queden sin utilización apropiada parte de los edificios escolares. La mayor afluencia de emigrantes se ha producido en Barcelona, con cerca de 300.000, durante el trienio 1962-65, seguida de Madrid y Vizcaya, con 91.165 y 84.622, respectivamente, en el mismo período.

50 El objetivo fijado en el I Plan de Desarrollo Económico y Social de construir 14.173 aulas, que debían permitir un aumento de más de medio millón de puestos escolares, no llegó a alcanzarse más que en el 87,3 por 100. La causa principal de no haberse alcanzado totalmente las metas fijadas ha sido una sobreestimación de la suma que debían aportar los Ayuntamientos. En efecto, se fijó en 6.156,42 millones la inversión necesaria para la construcción de 14.173 aulas con su dotación de mobiliario y material, más las viviendas de los maestros, **habiéndose estimado en el Plan que los Ayuntamientos aportarían el 38 por 100, cuando en realidad no rebasó el 10 por 100 en el trienio 1964-65-66.** Otro factor que ha operado de manera desfavorable para la realización de los proyectos de construcciones escolares ha sido la fuerte elevación de precios en el sector de la construcción.

51 Con independencia de las causas antes mencionadas, que han dificultado la extensión de la educación primaria a toda la población en edad escolar, se da también el hecho de la deserción escolar, circunscrita a los niños de los sectores sociales más necesitados, que se ven obligados a abandonar la escuela para dedicarse a trabajos de diversa índole. Si bien este problema no parece tener grandes dimensiones en nuestro país en el momento actual, no tiene una justificación razonable el hecho de que se

carezca de datos exactos y de investigaciones sobre las causas más comunes de la deserción escolar. En definitiva, lo importante no es saber cuántos niños ingresan en la escuela primaria, sino cuántos terminan la escolaridad completa.

52 Se ha hecho un detallado estudio de todas las entidades de población para conocer el déficit de puestos escolares en 1.º de enero de 1968, y alcanza la cifra de **414.124** para la población de seis a catorce años. Para el cuatrienio 1968-71 se estima que serán necesarios 770.424 puestos escolares para la población entre seis y catorce años.

Déficit en 1.º de enero de 1968	414.124
Puestos a crear en 1968-71:	
Por crecimiento vegetativo de la población	154.200
Por movimientos migratorios	252.100
	<hr/>
	820.424
A deducir puestos escolares creados en 1968	50.000
	<hr/>
Programa II Plan	770.424

En resumen, el porcentaje de niños escolarizados en relación con el grupo de edad es el 89,5 por 100.

Contenido de la educación primaria

Planes de estudio

53 El contenido de la educación incluye todos los aspectos de la vida física y psíquica del alumno que han de ser cultivados y potenciados y, por consiguiente, todas las actividades que las instituciones escolares realizan para conseguir este propósito, de conformidad con los objetivos generales de la educación. En un sentido más restringido y más usual, aunque menos acertado, suele denominarse contenido el conjunto de materias y conocimientos que figuran en los Planes de Estudios y Programas que la escuela se propone transmitir a los alumnos. En uno y otro caso, el intelectualismo que padecen la doctrina y la práctica educativas ha reducido el contenido a las actividades de instrucción y ha limitado el ámbito del Plan de Estudios a la relación de asignaturas cursadas en los establecimientos docentes. No hace falta señalar las deplorables consecuencias dimanadas de ello, dando lugar a un doble resultado de parcialidad y empobrecimiento del menester educativo.

54 El Plan de Estudios vigente corresponde a la Ley de 17 de julio de 1945, ratificado en el texto refundido publicado por Decreto de 2 de febrero de 1967. He aquí su texto:

•Artículo 37. La Enseñanza Primaria se organizará en Plan cíclico y de conformidad con el desenvolvimiento psicológico de los escolares a través de los distintos cursos de escolaridad obligatoria, y abarcará los siguientes grupos de conocimientos:

- a) Instrumentales, o sea, aquellas nociones y hábitos indispensables en el estudio de las diversas materias de enseñanza y para la práctica de los ejercicios educativos. Quedan comprendidas en este apartado la lectura interpretativa, la expresión gráfica (escritura, ortografía, redacción y dibujo) y el cálculo.
- b) Formativos, entendiéndose por éstos los que constituyen la base de la educación moral e intelectual. Cuatro órdenes de conocimientos abarca este punto: primero, el de formación religiosa; segundo, el de formación del espíritu nacional, en el que se incluyen también la Geografía y la Historia, particularmente de España; tercero, el de formación intelectual, que comprende la Lengua nacional y las Matemáticas, y cuarto, la Educación Física, que contiene la gimnasia, los deportes y los juegos dirigidos.

Las enseñanzas a que se refieren los números segundo y cuarto se darán de acuerdo con las disposiciones vigentes.

- c) Complementarios, es decir, los que completan la cultura mínima primaria, mediante la iniciación de las Ciencias de la Naturaleza, o tienen carácter artístico (música, canto y dibujo) o utilitario (trabajos manuales, prácticas de taller y labores femeninas).

La adquisición de hábitos activos para la educación social de los alumnos, de acuerdo con el artículo octavo, queda comprendida en este grupo.

Estos grupos de enseñanza habrán de adaptarse a los distintos tipos de escuela.»

55 Este Plan de Estudios suscita diversas reservas. En primer lugar, resalta la progresiva acumulación de materias. Por otra parte, la ordenación vigente obedece a una clasificación de las actividades escolares muy discutible, por seguir el espíritu de sistema. Así, por ejemplo, separar de la enseñanza de la lengua la lectura y la redacción, que son aspectos didácticos inseparables de su enseñanza completa. Parece como si el texto legal concediese valor formativo sólo al estudio de la Gramática, viejo error con

denado hoy igualmente por lingüistas y pedagogos, ya que lo cierto es lo contrario, pues un ejercicio de lectura comentada o de composición son incomparablemente más formativos y mucho menos instrumentales que saber la conjugación de los verbos irregulares o encasillar correctamente en el grupo correspondiente a las oraciones primeras de activa, por no citar otros ejemplos.

56 El hecho de que el estudio de las Ciencias de la Naturaleza se incluya en los conocimientos complementarios equivale a minimizar el valor formativo del pensamiento y del método científicos. La observación, la descripción, la experimentación, la formulación de hipótesis, que se someten al control de una prueba convincente y generalizable, son hábitos intelectuales inseparables de una aspiración a la exactitud y al rigor en el razonamiento, gracias a los cuales ha sido posible construir la civilización moderna, en cuanto dominio del hombre sobre las fuerzas ciegas de la naturaleza. La ciencia debe constituir empeño esencial de la educación en todas sus etapas como medio idóneo para conocer los seres y los fenómenos abriendo ventanas a la curiosidad infantil y estimulando, ejercitando y disciplinando la propensión del niño a la manipulación y al pensamiento empírico.

57 También es muy discutible la conveniencia de incluir los trabajos manuales entre los «conocimientos» complementarios. Esto sólo puede justificarse, en parte, concibiéndolos a la manera de hace medio siglo, como entretenimientos destinados a construir pajaritas, barcos de papel y colegiales primores de tejido, plegado y recortado. Es indispensable, por el contrario, entenderlos como ejercicios que cubren un amplio espectro de coordinaciones neuromusculares y destrezas sensoriales cuya finalidad consiste, como se ha dicho acertadamente, en enseñar a «pensar con las manos».

58 Con un retraso considerable respecto de los demás países, en España se publicaron los primeros Cuestionarios Nacionales para la Enseñanza Primaria por Orden ministerial de 6 de febrero de 1953. Una serie de circunstancias, entre las cuales la más influyente fue, sin duda, la falta de una actividad previa de preparación psicológica para su recepción y asimilación, y la carencia, después, de una labor de explicación, aclaración y comentario dieron lugar a dudas en amplios sectores del Magisterio que condicionaron negativamente su inmediata aplicación. No obstante, el obstáculo primordial que los nuevos Cuestionarios encontraron se originó en la supervaloración que, desde antiguo, tenía en los hábitos escolares un empleo inadecuado de los libros. Pese a las diatribas que se venían lanzando, desde hacía un cuarto de siglo, sobre la «enseñanza libresco», el hecho de que la inmensa mayoría de los maestros justificase su demora en la aplicación de los Cuestionarios recién publicados en la falta de manuales que respondie-

ran a sus orientaciones, probó la excesiva importancia que se concedía al libro de texto. Y claro está que, al denunciar este error, no nos referimos exclusivamente a la Enseñanza Primaria. Esa tendencia dio lugar a la aparición en el mercado escolar de manuales que engloban en un solo volumen todas las materias del programa escolar, escritos generalmente por un solo autor y en los que el tipo de exposición incidía en la abundancia de definiciones y clasificaciones, es decir, en un «nacionismo» que mantenía las más añejas concepciones didácticas y los procedimientos más anticuados de asimilación de los contenidos.

59 Para remediar esa situación, la Administración dispuso la publicación de nuevos Cuestionarios. Redactados por el Centro de Documentación y Orientación Didáctica de Enseñanza Primaria, se publicaron en 1965, y son los ahora vigentes. Los nuevos cuestionarios supusieron una completa transformación metodológica de la escuela primaria y eliminaron los defectos de que adolecía como consecuencia de la redacción del artículo 37 de la Ley. Sus innovaciones más profundas fueron éstas: a) estructurar la enseñanza primaria por cursos, medida que había sido establecida anteriormente por Orden ministerial de abril de 1963, con su complemento de establecimiento de niveles para las promociones de curso; b) prolongar los Cuestionarios a los cursos 7.º y 8.º, como consecuencia de la ampliación de la escolaridad obligatoria hasta los catorce años; c) adoptar el principio de las «unidades didácticas», modalidad de concentración de los contenidos que ha obligado a una total renovación de los libros escolares.

60 Los cambios que los nuevos Cuestionarios aportaron, junto con el impulso que la Administración dio a la transformación de los manuales escolares mediante la convocatoria de concursos públicos para su adquisición, han constituido aportaciones positivas a la evolución de la educación primaria, aunque no se haya eliminado el abuso de los libros en la comunicación del saber, con detrimento del papel primordial del maestro en una concepción activa del proceso docente. Otra aportación importante ha sido la publicación, en julio de 1968, de los nuevos programas.

Métodos de Enseñanza

61 Con ser importantes las materias que comprenden los Planes de estudio y Programas, así como los libros y el material didáctico, lo verdaderamente esencial reside en cómo se traten didácticamente las disciplinas, se empleen auxiliares instrumentales y se articulen las relaciones de los niños entre sí y las de los alumnos con el maestro. El núcleo esencial de la educación reside, finalmente, en la relación maestro-alumno y en la relación entre los alumnos. Sobre este problema de la eficacia metodológica de la escuela española sería pueril emitir un juicio con pretensiones de validez general. Está fuera de duda la competencia profesional y capacidad de abnegación de la gran mayoría de los maestros, pero, en una publicación de esta índole, es necesario hacer destacar más los fallos que los

aciertos, y es evidente que, a pesar de los avances metodológicos de la escuela en los últimos años, **todavía subsiste el vicio del memorismo que tiene su justificación y su meta en el control de las «adquisiciones» mediante exámenes basados en lo que el alumno recuerda, no en lo que sabe, y mucho menos en lo que sabe hacer.** Pero la «escuela activa» es indudablemente más incómoda que la escuela memorista y libresca, y es aquí donde radica probablemente la principal causa de la resistencia que se observa en ciertos casos a la innovación metodológica.

62 En la actualidad, la enseñanza dispone de instrumentos didácticos que suponen un progreso extraordinario respecto de los medios tradicionales. Las representaciones gráficas, a base de fotografías y grabados, que facilitan en gran medida la intuición, constituyen un recurso didáctico importantísimo, utilizado cada día con más profusión. En este sentido, los manuales escolares españoles no desmerecen hoy en comparación con los extranjeros. Los llamados medios audiovisuales (tanto la imagen, visual o sonora, que permite una sosegada observación analítica, como las proyecciones animadas, que reconstituyen la vida y el movimiento) son auxiliares preciosos que los centros docentes de todo tipo deben emplear con profusión. En este aspecto, falta mucho camino que recorrer en España: no sólo en lo que respecta a la dotación de medios audiovisuales a las escuelas, sino en lo que se refiere a una formación adecuada del Magisterio para sacar de estos recursos didácticos el mayor provecho posible, sin caer, por otra parte, en supervaloraciones instrumentales, siempre nocivas en la educación. La imagen, por ejemplo, es un gran auxiliar didáctico, pero sólo puede proporcionar, en el mejor de los casos, la presencia, mas no la esencia de la realidad.

**Formación
y selección de
maestros**

Formación

63 La formación del Magisterio constituye, sin duda, el elemento fundamental para asegurar la eficacia del proceso educativo y para garantizar el éxito de las reformas que se emprendan con el fin de mejorar su rendimiento. En realidad, las características del sistema de formación de los maestros condicionan, en gran medida, las del sistema educativo. En los sistemas de formación del personal docente tiene un fuerte peso la tradición. Puede alegarse a este respecto que la educación tiene una función o unos valores permanentes que pueden considerarse válidos para cualquier época, pero, al lado de esa línea de continuidad, la evolución social plantea nuevas y crecientes exigencias a los sistemas educativos que sólo pueden tener una respuesta eficaz en la medida en que el Magisterio esté capacitado para darla.

64 Sin duda, los edificios y el material didáctico constituyen piezas indispensables en la organización y buen funcionamiento del sistema escolar. Pero por modernos y perfectos que sean unos y otros, si la calidad humana

de maestros y profesores falla; si no encarnan fielmente, con eficacia y entusiasmo, los ideales educativos; si su labor no pone a nivel de los alumnos las nociones de manera que sean fácilmente asimiladas; si, además, y por encima de los saberes concretos, el maestro no logra suscitar una curiosidad intelectual que conduzca a nuevos descubrimientos, todo el sistema fracasará y los mejores anhelos de la política escolar y las sumas dedicadas a la educación no tendrán el resultado apetecido.

65 Existen diversas modalidades de formación de los maestros: la que confía esta tarea a centros que proporcionan la formación cultural y la capacitación pedagógica, denominados generalmente Escuelas Normales, de conformidad con el modelo francés; la que atribuye la formación cultural a los establecimientos de enseñanza media y la profesional a las Normales; la basada en que los alumnos frecuenten el primer ciclo de la enseñanza media pasando después a las Normales para completar la cultura general y recibir la formación profesional. En algunos países, pocos por ahora, aunque en tendencia creciente, se lleva a efecto la formación profesional en las Universidades.

66 Nuestro país ha conocido los tres primeros sistemas, que se han sucedido en el tiempo. El Plan de Estudios del Magisterio de 1914 convertía a las Normales en centros de formación cultural y profesional; el de 1931 las concibió como centros exclusivamente de formación profesional; el de 1950 adoptaba un criterio ecléctico, ya que los candidatos al ejercicio de la enseñanza primaria cursaban primero el Bachillerato elemental, tras el cual ingresaban en las Escuelas Normales para intensificar su cultura y para adquirir la formación pedagógica y didáctica. El sistema establecido en la Ley de Enseñanza Primaria de 21 de diciembre de 1965 vuelve a convertir a las Normales en Centros de Formación Profesional, exigiendo que los ingresados en ellas hayan cursado el bachillerato superior en los Centros de Enseñanza Media.

67 La escolaridad es de dos cursos. En ellos se imparten las enseñanzas propias de la formación profesional, religiosa y político-social y la educación física del Magisterio. Al finalizar el segundo curso, los alumnos efectúan una prueba de madurez. Aquellos que la superan se hacen cargo de una Escuela Nacional en período de prácticas, con derechos económicos. Las Escuelas Normales y las Inspecciones de Enseñanza Primaria controlan la realización de las prácticas y califican la actuación del Maestro, incorporándose estas calificaciones a las obtenidas en la Normal durante los dos cursos, a efectos de la obtención del título de Maestro. Los alumnos de mejor expediente académico y calificación de prácticas ingresan directamente en el Cuerpo del Magisterio Nacional en la forma que reglamentariamente se establece.

68 El Plan de Estudios comprende las materias siguientes:

Primer curso

Pedagogía e Historia de la Educación.
Psicología general y evolutiva.
Didáctica de las Matemáticas.
Didáctica de las Ciencias Naturales.
Didáctica de la Lengua Española y Literatura.
Didáctica de la Geografía e Historia.
Didáctica de la Religión.
Idioma inglés y su didáctica.
Didáctica de la Formación del Espíritu Nacional.

Segundo curso

Didáctica y organización escolar.
Filosofía y Sociología de la Educación.
Didáctica de las Matemáticas.
Didáctica de la Lengua Española y Literatura.
Didáctica de la Geografía e Historia.
Didáctica de la Física y Química.
Idioma inglés y su didáctica.
Didáctica de la Religión.
Didáctica de la Formación del Espíritu Nacional.
Práctica de enseñanza.
Materias complementarias (Dibujo, Música, Manualizaciones y Educación Física).

Este Plan rige en las Escuelas Normales del Estado, en las privadas y en aquellas Escuelas Normales de la Iglesia que, cumpliendo los demás requisitos que establece el artículo 63 de la Ley de Educación Primaria, y de acuerdo con lo que en él se dispone, deseen que los estudios cursados en las mismas tengan plena validez a efectos civiles.

69 Si se considera la duración del Plan de Estudios actual, con su exigencia previa del título de Bachiller Superior más los cursos de formación profesional en las Escuelas Normales y uno de prácticas en una escuela primaria, es evidente que ha constituido un avance para la elevación del nivel de formación del maestro. La acogida que ha tenido el Plan desde el punto de vista de inscripción de alumnos parece ser satisfactoria. Contra lo que podía esperarse y dada la mayor exigencia previa para el ingreso en relación con el Plan anterior y el nivel de retribuciones económicas del Magisterio, la matrícula ha aumentado. En 1966-67 la inscripción en el primer curso de las Escuelas Normales del Estado fue de 8.544 alumnos, pasando a 10.200 en 1967-68.

70 En el plano de comparabilidad internacional se ha conseguido también una situación ventajosa, aun en relación con los países más desarrollados, como puede apreciarse en el cuadro número 17.

CUADRO NUM. 17
DURACION DE LA FORMACION DEL MAGISTERIO EN VARIOS PAISES

Países	Duración de la formación después de la enseñanza media Años
Alemania Federal	3
Bélgica	1
España	3
Estados Unidos	4
Francia	1
Holanda	1 ó 2
Inglaterra	3
Unión Soviética	2 a 4

FUENTE: Raymond Poignant, «L'enseignement dans les pays du Marché Commun», París, 1965.

71 Sin embargo, un examen detenido del Plan anterior suscita algunos reparos: El primero y fundamental consiste en la escasa atención que presta a la formación pedagógica, que es la genuinamente profesional del maestro. El maestro debe ser un educador, y para ello tiene que conocer suficientemente las ciencias de la educación, base y fundamento de la didáctica. El Plan ofrece un predominio absoluto de las Didácticas de las asignaturas, descuidando las nociones esenciales de la Pedagogía, que recibe una atención escasa, sumaria en aquello que precisamente constituye lo peculiar de la misma.

72 La importancia concedida a las Didácticas especiales, a las que se conceden 15 horas semanales, de un total de 21, aparte de desequilibrar gravemente la formación, conduce a un espejismo consistente en creer que hay posibilidades de dedicar, por ejemplo, tres horas semanales en el primer curso y tres en el primer cuatrimestre del segundo a hacer didáctica de las matemáticas. Una vez conocida la Pedagogía general y la Psicología del alumno, la Didáctica especial de las Matemáticas se puede explicar y asimilar en mucho menos tiempo, a no ser que se conciba la clase como una repetición de las Matemáticas, menester distinto de estudiar su didáctica. Por otra parte, ¿cómo se compagina esa dispersión con la característica de enseñanza globalizada propia de la escuela primaria?

73 La débil atención prestada en el Plan de Estudios a las Ciencias de la Educación obliga a rebajar el nivel de éstas y a constreñirlas en moldes administrativos que pugnan con su personalidad científica. Así, la unión de

Pedagogía e Historia de la Educación o la de Filosofía y Sociología de los hechos educativos es seriamente discutible. El resultado de estas artificiales uniones puede conducir a la desfiguración del perfil de cada una de tales materias, con el consiguiente perjuicio para la formación de los maestros.

74 El hecho educativo, cuya inteligencia es capital para todo el que haya de ejercer tareas de formación y enseñanza, sólo es inteligible cuando se estudian, con la indispensable profundidad, sus bases o fundamentos filosóficos, biológicos, sociológicos y psicológicos. **De este desdoblamiento, impuesto por las implicaciones del hecho educativo, se deduce una inevitable deficiencia de la preparación del Magisterio en lo que constituye la parcela más genuinamente educativa.**

75 En un plano más general, hay que considerar también los hechos siguientes:

- Los puestos de formación de Maestros de Enseñanza Primaria no siempre se han cubierto según estrictos criterios de orientación profesional, sino en virtud de circunstancias bien diversas.
- Por una mera cuestión de localización geográfica hay personas que encuentran en la Escuela Normal la única oportunidad de adquirir una formación de grado medio.
- Para el ingreso en las Escuelas Normales del Magisterio sólo se exigía el Bachillerato elemental.
- Los estudios duraban únicamente tres años. Por estas y otras razones, a esta profesión podían acudir, además, personas que no habían tenido éxito en otras esferas profesionales o en centros de estudios superiores.

76 Las recientes reformas introducidas en la formación de Maestros Nacionales (nivel de Bachillerato Superior para el ingreso; nuevo Plan de Estudios; sustitución de las oposiciones por el expediente académico para la provisión de plazas) podrán solucionar, en el futuro, algunos de los defectos señalados. Sin embargo, **es evidente que el programa actual de formación no promueve el necesario espíritu innovador y de investigación para modernizar los métodos de enseñanza y utilizar los medios tecnológicos que permitan, a la vez, una mayor eficacia pedagógica y rebajar los costes si se llegase a atender debidamente un mayor número de alumnos.**

Selección

77 El sistema en vigor establece dos vías en la selección del personal docente primario para la enseñanza oficial: 1.º Acceso directo al Cuerpo del Magisterio Nacional de los alumnos de mejor expediente académico, según un porcentaje que es determinado cada año. 2.º Sistema de concurso-oposición para quienes no alcancen la calificación requerida, así como para los alumnos procedentes del Plan anterior (1950), cuyo último año de vigencia

oficial es el curso 1968-69. Los alumnos que habiendo superado los dos cursos de la carrera y el período de prácticas no hayan alcanzado la puntuación requerida para el acceso directo al Magisterio Nacional y no deseen tomar parte en el concurso-oposición, podrán ejercer la docencia como Maestros de Enseñanza Primaria en establecimientos no oficiales.

78 El acceso directo al Magisterio Nacional Primario de los alumnos con mejor expediente académico vuelve al sistema ensayado, con éxito, en el Plan de estudios de 1931. Se podría esperar que ahora diera los mismos resultados, si no mediaran las deficiencias anotadas antes en el Plan de 1965. Por otra parte, las circunstancias de 1970 no son las de 1931, y es de temer que los principios estructurales a que obedece el Plan vigente den lugar a un tipo de preparación de los maestros que resulte inadecuado para las exigencias de nuestro tiempo. En cuanto a las oposiciones, como sistema de selección, sería necesario buscar otros sistemas basados en el rendimiento efectivo en el trabajo escolar y no en la memorización de centenares de temas.

El perfeccionamiento del Magisterio en ejercicio

79 De una manera sistemática vienen funcionando dos tipos de dispositivos para el perfeccionamiento de los Maestros: uno actúa paralelamente al mismo ejercicio de la profesión; el otro mantiene al Maestro en el disfrute de su situación y derechos administrativos, pero le releva, por un período más o menos largo, de sus obligaciones docentes. Al primero pertenecen los Centros de Colaboración; en el segundo son los más destacados los cursos de especialización en las Escuelas Normales y las licencias para estudios universitarios. A los dos aspectos atiende el Centro de Documentación y Orientación Didáctica de Enseñanza Primaria.

80 Los Centros de Colaboración Pedagógica están constituidos por grupos de Maestros Nacionales de la misma o distintas localidades, organizados y regidos por la Inspección respectiva para intercambiar experiencias con el objeto general de estudiar, investigar y comprobar cuanto se refiera a mejorar los recursos y rendimientos de las instituciones escolares de Educación Primaria; más concretamente, para aplicar e investigar tipos de organización escolar, de metodología y para estudiar a escala local, comarcal y provincial los problemas relativos a las relaciones de la Escuela con su ambiente físico y social. Los temarios generales de estudios para cada año son propuestos por el Centro de Documentación y Orientación Didáctica de Enseñanza Primaria (CEDODEP) y la Inspección General, que en cada caso son completados con cuestiones de interés provincial, zonal y local, y en su desarrollo intervienen la Inspección Profesional, las Escuelas Normales y los propios Maestros. Está establecido que todo Maestro asista por lo menos a tres sesiones ordinarias por curso.

81 En contra del perfeccionamiento profesional de los maestros actúan circunstancias muy desfavorables, tales como la necesidad de complementar su sueldo con clases particulares o en otras actividades fuera de las horas de clase y la carencia de medios materiales y bibliográficos que les permitan el estudio y aplicación de nuevas técnicas didácticas.

82 Con independencia de la cooperación en los Centros de Colaboración Pedagógica y de la organización ocasional de cursos o conferencias, las Escuelas Normales han iniciado, a partir del curso 1966-67, una labor sistemática de perfeccionamiento de los Maestros en ejercicio. La ampliación de la escolaridad obligatoria hasta los catorce años, de una parte, y de otra la puesta en vigor del nuevo Plan para la formación de Maestros han destacado la necesidad de proceder a una tarea permanente y orgánica de renovación, especialización y perfeccionamiento de los docentes primarios. Así, se han venido celebrando los cursos para especialización en Ciencias y Letras con vistas a regentar los últimos cursos —7.º y 8.º— de la escuela primaria, cuyos límites de edad coinciden con el cuarto curso de Bachillerato Elemental. Hasta el mes de septiembre de 1968 el número de Maestros especializados en Ciencias o Letras alcanza la cifra de 3.764.

83 Con el objeto de atender en forma adecuada a la educación de los niños subnormales, funcionan en varias Escuelas Normales, desde 1962, los Cursos de especialización en Pedagogía Terapéutica para Maestros. En el último año estos estudios se han impartido en diez Escuelas Normales. El acceso a los cursos se realiza mediante una prueba de selección y en el Plan se concede especial importancia a la práctica docente, de tal manera que el 50 por 100 del horario escolar se desarrolla en clases prácticas en Centros para subnormales existentes en las localidades correspondientes. El profesorado que imparte las materias de estudio está compuesto por Catedráticos de las Escuelas Normales y especialistas de solvencia: médicos, psiquiatras, psicólogos.

El Centro de Documentación y Orientación Didáctica de Enseñanza Primaria

84 Creado en abril de 1958, este Centro constituyó una novedad en el campo del perfeccionamiento y la orientación del magisterio en ejercicio. Sus misiones son muy amplias, pero todas ellas coinciden en la vitalización desde dentro del sistema escolar español. Sus principales cometidos son: promover, organizar y dirigir cursos, seminarios y reuniones para el perfeccionamiento profesional de los maestros primarios; publicar libros, revistas y folletos de carácter pedagógico; estudiar y divulgar la utilización de nuevas técnicas y métodos pedagógicos, planes y programas, sistemas de organización escolar, procedimientos de medida y calificación. Además de los cursos que ha organizado —algunos con carácter internacional— el CEDODEP ejerce su acción orientadora entre los docentes primarios a través de publicaciones, y singularmente de la revista «Vida escolar», que edita diez números anuales y es recibida en todas las Escuelas del país.

Acceso de los maestros a los estudios universitarios

85 El Ministerio concede anualmente a los Maestros Nacionales con dos o más años de servicios efectivos licencias para cursar estudios universitarios en las Facultades de Filosofía y Letras y de Ciencias. Al mismo tiempo, y a través de la Comisaría de Protección Escolar, otorga un número determinado de becas a quienes cumplan determinadas condiciones. En ambos casos —el de la simple licencia y el de la beca— los beneficiarios reciben sueldos, trienios y ayuda familiar. Hasta la modificación de la Ley de Enseñanza Primaria en 1965, este camino de acceso de los Maestros a la Universidad venía limitado a la sección de Pedagogía, por lo que la mayor parte de los alumnos de aquella sección eran Maestros. A partir de la aprobación de la citada Ley, los alumnos del Plan de 1950 tienen acceso directo a la Facultad de Filosofía y Letras, en cualquiera de sus secciones. Para estudiar en otras Facultades Universitarias y Escuelas Técnicas Superiores han de superar la prueba específica del examen del curso preuniversitario, siendo dispensados de la escolaridad y de la prueba común.

Apreciaciones sobre el rendimiento de la escuela

86 Todo intento de apreciación general sobre el rendimiento escolar es muy aventurado y necesariamente será muy incompleto, por la diversidad y complejidad de los factores que intervienen en el proceso educativo. Sin embargo, dada la índole y finalidad de este estudio, no puede prescindirse de formular algunas consideraciones generales, hechas con las reservas y salvedades que deben acompañar un juicio de conjunto tan amplio como éste. **Los indicadores más expresivos para una evaluación del rendimiento del nivel primario son los que reflejan el porcentaje de alumnos que terminan la escolaridad obligatoria, el nivel de preparación de los maestros, la calidad de los planes y programas de estudio, de los métodos y técnicas de enseñanza y de los textos y material didáctico.** Sobre todos estos puntos se han incluido datos y comentarios en los párrafos anteriores. Esos indicadores pueden completarse con otros igualmente útiles sobre la relación alumnos-maestro, estructura interna de la escuela y duración efectiva de la escolaridad primaria.

87 La relación alumnos-maestro alcanza en enseñanza primaria (incluida la preescolar) el valor 34 (curso 1967-68). Si se separa la enseñanza oficial de la no oficial, los valores son, respectivamente, 33 y 42, aunque para valorar mejor su significación debe tenerse en cuenta que en la enseñanza oficial existen 2.506 unidades escolares con menos de 10 alumnos y 54.017 con más de 30. Si el cálculo se limita a las capitales, la tasa llega a 39 para el conjunto de la enseñanza, descomponiéndose en 37 para la estatal y 41 para la no estatal, lo que confirma que **la mayor necesidad de creación de puestos escolares en la enseñanza oficial se siente en las capitales:** es una consecuencia más del proceso de despoblación del campo producido por la industrialización y los mayores horizontes que ofrece la ciudad en los aspectos económico y social. Esa proporción alumnos-maestro es alta en la enseñanza oficial y aún mayor en la enseñanza privada.

88 Otro factor de organización interna de la escuela a tener en cuenta es la alta proporción de escuelas mixtas y unitarias. Durante el curso 1967-68 funcionaron 35.632 unidades escolares de este tipo de un total de 118.786, es decir, un 30 por 100, que atienden también a un 30 por 100 aproximadamente del total del alumnado. Sin desconocer la eficacia formativa que puede alcanzar una escuela unitaria por la dirección única a cargo de un mismo maestro durante todo el período de escolaridad, es evidente que las escuelas de varias secciones permiten una mejor clasificación y graduación de los alumnos, poseen una dotación mucho más completa de material didáctico y permiten un trabajo en equipo coordinado y armónico del personal docente, que ofrece mayores garantías para el rendimiento educativo.

89 También es necesario insistir aquí en algo que se esbozó en el capítulo sobre la estructura del sistema educativo y es el corte prematuro, a los 10 años, de la educación primaria para los niños que ingresan en secundaria. En esas condiciones, la educación primaria queda trunca y no cumple la función que le corresponde de ofrecer una enseñanza sólida de las materias instrumentales junto a otros conocimientos, destrezas y hábitos propios de ese ciclo. **Las lagunas y deficiencias que ese corte ocasiona son muy difíciles de llenar y remediar después. Lo más probable es que el alumno arrastre sus consecuencias durante mucho tiempo, cuando ya está cursando otros ciclos educativos.** Otra fragmentación, más sensible todavía por no seguir otros estudios después, es la de los alumnos que dejan definitivamente la escuela después de asistir dos o tres años. No existen datos estadísticos sobre las dimensiones de este problema, pero debe ser relativamente alto en el medio rural por la dedicación prematura de los niños a trabajos agrícolas. Quizá influye en ello la dificultad de organización de un calendario escolar diferenciado que permita atender algunas exigencias, en cierto modo legítimas, que plantean las familias de agricultores modestos a la escuela, en el sentido de contar con la ayuda de sus hijos escolares en determinadas épocas del año. Esa escolaridad excesivamente breve repercute muy desfavorablemente en el rendimiento educativo y es una de las causas potenciales de analfabetismo en la edad adulta.

La Enseñanza Primaria Privada

90 La Enseñanza Privada, particularmente la impartida por Centros de la Iglesia, ha cobrado un impulso notable durante los últimos decenios en los tres niveles, particularmente en la Enseñanza Primaria y en la Media. Su contribución a la expansión de la enseñanza ha sido importante, así como en el orden económico, al aliviar en buena proporción el gasto público en educación. Sin embargo, la creación de Centros privados se ha hecho sin una cuidadosa planificación en conexión con la creación de Centros estatales; se han establecido generalmente donde se ha considerado que podían sostenerse mejor económicamente. Esto ha dado origen a la creación de Centros estatales en poblaciones donde existía enseñanza privada y de estos Centros en donde los había del Estado, aun sin existir fuerte demanda.

91 Los Centros no oficiales de Enseñanza Primaria o privados (la mayor parte de la Iglesia) superan el centenar en las provincias de **Alicante, Baleares, Barcelona, Cádiz, Córdoba, Coruña, Gerona, Granada, Guipúzcoa, Jaén, León, Lérida, Madrid, Málaga, Murcia, Navarra, Oviedo, Las Palmas, Pontevedra, Santa Cruz de Tenerife, Santander, Sevilla, Tarragona, Valencia, Valladolid, Vizcaya y Zaragoza.**

92 Los Centros privados fijan libremente sus tarifas, sin interferencia del Ministerio. Unicamente en el caso de Centros que desean beneficiarse de las distintas modalidades de ayuda o subvención estatal se exige que la cuota mensual no exceda de la de «permanencias» establecida para la escuela nacional.

93 La ayuda estatal a la Enseñanza Primaria Privada en el presupuesto vigente 1968-69 asciende a 44.040.000 pesetas, que se destina a subvencionar colonias, comedores y roperos escolares, escuelas gratuitas que sustituyen a escuelas nacionales (para este concepto, 18.000.000 de pesetas) y ayudas para sostenimiento de centros diversos. En el presupuesto se consignan, además, 142.700.000 pesetas para subvencionar la construcción de aulas de enseñanza primaria y las viviendas de sus maestros en obras promovidas por entidades no estatales. La subvención es del 35 por 100 del presupuesto si la escuela ha de funcionar con maestros pagados por el Estado (escuela de Patronato) o del 50 por 100 en caso de escuelas estrictamente privadas. En uno y otro caso no puede exceder de 250.000 pesetas por aula y 200.000 pesetas por vivienda para maestro.





Capítulo 4

Enseñanza Media

Estructura

94 La actual estructura de la Enseñanza Media está integrada por los siguientes ciclos y modalidades:

- Bachillerato elemental unificado (cuatro años y una prueba de grado que confiere el título académico de Bachiller Elemental).
- Bachiller Superior de tres modalidades: Letras, Ciencias y Técnico (antiguo Laboral), con examen de grado superior, que confiere el título correspondiente.
- Curso Preuniversitario con sus pruebas de fin de curso, para pasar a un examen, las denominadas «Pruebas de Madurez», que sustituyen al antiguo ingreso en la Universidad.
- Las enseñanzas profesionales, que comprenden tres grados: Iniciación, Oficialía y Maestría.
- Enseñanzas mercantiles con sus grados: Pericial y Profesional.
- Las Escuelas Técnicas de Grado Medio y otras enseñanzas tales como la Formación del Profesorado de Enseñanzas de Hogar, las Escuelas de Idiomas y otras.

Matrícula

95 El crecimiento de la matrícula que han experimentado todos los niveles educativos durante los últimos decenios ha sido particularmente espectacular en la educación media general. El número de alumnos inscritos en bachillerato general (elemental y superior) durante el curso 1932-33 fue de 122.998, pasando a 984.810 en el curso 1966-67, lo que representó, por consiguiente, la multiplicación por 8 de la matrícula que había en el curso citado en primer término.

96 La distribución de la matrícula en las distintas modalidades de Enseñanzas Medias, tal como existían en el curso 1965-66, puede apreciarse en el cuadro número 18.

CUADRO NUM. 18

ALUMNOS MATRICULADOS EN ENSEÑANZA MEDIA (1965-66)

Concepto	Número	%
Bachillerato General (elemental y superior)	834.290	72,2
Bachillerato Técnico	48.288	4,1
Magisterio	64.316	5,6
Comercio	20.543	1,8
Formación Profesional Industrial	119.188	10,4
Escuelas Técnicas	62.101	5,4
Ayudantes Técnicos Sanitarios	6.099	0,5
Total	1.154.825	100

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

97 Como es sabido, la Enseñanza Media está clasificada en oficial, colegiada y libre. La distribución de la matrícula durante el año académico 1965-66 arroja los siguientes datos:

CUADRO NUM. 19

**DISTRIBUCION DEL ALUMNADO
DE BACHILLERATO GENERAL**

	Alumnos
Oficiales	179.487
Colegiados	366.807
Libres	287.996
Total	834.290

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

La cifra absoluta de alumnos libres y el porcentaje correspondiente dentro del cuadro número 18 llama la atención notablemente; sin embargo, cabe señalar que, a partir del curso 1967-68, con la creación de gran número de Institutos Nacionales de Enseñanza Media y Secciones Delegadas, el porcentaje de alumnos libres ha iniciado un pequeño descenso. Por otra parte, al implantarse el Bachillerato Elemental unificado, los Institutos Técnicos (antiguos Laborales), cuya matrícula oficial era reducida, han incorporado a la enseñanza oficial gran número de alumnos residentes en las localidades donde funcionan estos Institutos, quienes, al no querer seguir antes la modalidad laboral, se inscribían en los estudios del bachillerato general como alumnos libres.

98 Las Secciones filiales, que en la actualidad son 250, cuyos alumnos tienen el carácter de oficial, aunque no así el Centro, han hecho posible la extensión de la Enseñanza Media a zonas de suburbio, evitando gran número de alumnos de modalidad libre. Un crecido número de alumnos libres cursan esta enseñanza en los llamados Colegios Libres Adoptados (existen 350 Centros de este tipo), y si bien conservan a efectos académicos y administrativos la condición de libres, no lo son de una manera plena, en cuanto que la enseñanza que reciben está impartida en su mayor parte por los Profesores de la plantilla del Instituto del que depende académicamente el Colegio Libre Adoptado. De este modo, la proliferación de esta clase de Centros asegura una cierta tutela en las enseñanzas que reciben los alumnos, ya que son responsables de ella los Profesores del Centro oficial de que dependen. **Pese a la creación de tantos Centros oficiales y Colegios Libres Adoptados, es mucho lo que queda por hacer todavía,** pues el aumento de matrícula inicia su desarrollo espectacular a partir de los primeros años del decenio 1950, concretamente desde la promulgación de la Ley de 26 de febrero de 1953, cuando el número de Institutos Nacionales era de 119 y no existían Secciones Delegadas ni Filiales, ni mucho menos la modalidad de los Colegios Libres Adoptados, y los Institutos Laborales (hoy Técnicos) impartían una enseñanza diferenciada. La elevada cifra de

alumnos libres es la consecuencia de un desajuste muy pronunciado entre la demanda de educación media y las posibilidades que existan para atenderla en los Centros oficiales principalmente, pese a la creación de Centros antes aludida. La población aislada en lugares o en zonas menos pobladas, al sentirse atraída a la Enseñanza Media por la creación de Centros en dichas zonas, ha accedido masivamente a cursar estos estudios, lo cual indica la necesidad de continuar decididamente en esta línea para reducir lo más posible el número de alumnos libres.

99 Esa modalidad de enseñanza libre, que inicialmente tenía carácter provisional, se convierte después en un «status» del alumno. El mecanismo social actúa mediante medidas de emergencia: un profesorado no siempre calificado aconseja y dirige a esta masa de alumnado que va creciendo paulatinamente. En el momento actual, es un hecho evidente la existencia de una enorme masa de alumnos que están condicionados por su matrícula libre.

100 Las características más relevantes de esta modalidad de enseñanza libre pueden resumirse así:

- Estudios incontrolados, puesto que, por sus especiales características, se desconoce el número de Centros y de profesores, así como la titulación de éstos.
- No existe más intervención oficial que la del examen, por lo que las enseñanzas están orientadas principalmente a la realización de las pruebas. Si bien existe una atribución legal para que el Ministerio de Educación y Ciencia intervenga en este tipo de enseñanzas por vía de inspección, en la práctica ésta es muy difícil de realizar, entre otras razones, por no estar reglamentada esta clase de Centros.

La matrícula en los Centros oficiales se distribuye de la siguiente manera:

CUADRO NUM. 20
**MATRICULA EN CENTROS OFICIALES DE ENSEÑANZA MEDIA
 (CURSO 1967-68)**

Años 1967-1968	Alumnos	Alumnas	Total
Institutos N. E. Media	91.400	75.799	167.199
Secciones delegadas	23.738	19.291	43.029
Estudios nocturnos	11.398	6.056	17.454
Centros Oficiales de Patronato	2.083	1.019	3.102
Secciones filiales	25.191	21.532	46.723
Total	153.810	123.697	277.507

FUENTE: Dirección General de Enseñanza Media.

Relación alumnos-profesor

101 La relación alumnos-profesor puede apreciarse en el cuadro número 21.

CUADRO NUM. 21

BACHILLERATO. Relación alumnos-profesor

Cursos	ENSEÑANZA OFICIAL						ENSEÑANZA COLEGIADA		
	Catedráticos y Agregados nume-rarios e interinos	Alumnos matriculados	Alumnos-Prof.	Profesores (total oficial)	Alumnos matriculados (1)	Alumnos-Prof.	Profesores	Alumnos	Alumnos-Prof.
1962-63	3.417	114.262	33	6.165	344.649	56	17.487	278.223	16
1963-64	3.756	133.707	36	5.870	379.159	65	19.692	303.067	15
1964-65	3.905	151.581	39	5.951	409.925	69	20.841	335.119	16
1965-66	4.808	179.489	37	6.360	467.483	74	22.251	366.807	16
1966-67	5.595	209.338	37	6.874	511.170	74	—	402.467	—

(1) Alumnos Oficiales y Libres.

FUENTE: Secretaría General Técnica del MEC e Instituto Nacional de Estadística.

La interpretación del cuadro anterior en lo que atañe a la enseñanza oficial ha de hacerse con ciertas reservas dada la heterogeneidad del profesorado, pero, en términos generales, la tasa alumnos-profesor no parece excesivamente alta. La relación alumnos-profesor se desequilibra en el Bachillerato superior al dividirse en Ciencias y Letras, con clases mucho más reducidas en número para esta última especialización que para la primera. En la enseñanza colegiada es más difícil establecer la relación alumnos-profesor porque abunda el profesorado de media jornada y en ocasiones se contabilizan dos o tres veces sus servicios por haber sido prestados en distintos centros docentes.

102 Un problema de singular dificultad a ese respecto es el de la enseñanza libre. Se conoce el número de alumnos libres por la matrícula, pero se ignora el número de Centros de ese tipo, debido, entre otras razones, a que muchos alumnos libres se preparan mediante clases particulares sin concurrir necesariamente a un Centro determinado. Se ha estimado en 3.000 el número de Centros de este tipo, pero es posible que sean muchos más. Las pérdidas, repeticiones y retenciones son frecuentes. Los alumnos llevan asignaturas pendientes, examinándose de dos, tres y hasta de cuatro cursos. A veces se da el caso de un profesor único para todas las materias de tres o cuatro cursos.

Rendimiento cuantitativo

103 Un índice expresivo es el tanto por ciento de alumnos que superan las pruebas del grado elemental (cuadro núm. 22). En el curso 1965-66 realizaron esta prueba 157.112 alumnos y la aprobaron 78.956, el 50 por 100 aproximadamente. La tendencia ha sido decreciente, o sea, que el aumento ha deteriorado el rendimiento de una enseñanza ya deficiente.

105 Los índices de rendimiento que se pueden obtener en otras enseñanzas de nivel medio son igualmente insatisfactorios. Por ejemplo, en Magisterio, la prueba final (reválida de los conocimientos de los tres años de carrera según el Plan de 1945) sólo la superaron en el curso 1965-66 el 69 por 100 de los matriculados en la misma. En la formación profesional industrial, durante el mismo curso, terminaron sus estudios de maestría 922 alumnos de una promoción de 1.290, y los de aprendizaje, 4.434 de 17.981. En términos relativos, el 71 y el 24 por 100, respectivamente. Hay que hacer notar, sin embargo, que en estas enseñanzas es muy frecuente el caso de alumnos que son requeridos por las empresas antes de finalizar sus estudios.

106 En la enseñanza técnica de grado medio la información estadística es aún menos satisfactoria. En el curso 1965-66 terminaron sus estudios en las diversas Escuelas 5.498 alumnos. Cinco años antes los habían comenzado 48.281, o sea, que, aun considerando que entre los que finalizaron la carrera había alumnos con estudios retardados, en el tiempo normal de estudios sólo se graduó un 11 por 100 de alumnos.

107 Estos datos sobre retenciones se completan con el cuadro número 24, el cual recoge, por aplicación de una fórmula estadística, las tasas de éxitos, es decir, el porcentaje de alumnos que terminan sus estudios en relación con los que comienzan.

CUADRO NUM. 24

TASAS DE EXITOS EN ENSEÑANZA MEDIA

	%
Bachillerato elemental	56
Bachillerato superior	65
Técnica media (1):	
Peritos Agrícolas	60
Peritos Aparejadores	43
Peritos Industriales	54
Peritos de Minas	97
Peritos de Montes	46
Peritos de Obras Públicas	43
Peritos de Telecomunicación	82
Peritos Textiles	96
Peritos Topógrafos	94

FUENTE: Secretaría General Técnica del MEC.

(1) Denominaciones oficiales hasta la Ley de abril de 1964, por corresponder los datos a esos años anteriores.

**Los problemas cualitativos:
el contenido
de la educación media**

108 Una pérdida de un 68 por 100 entre la iniciación y el final del Bachillerato es excesivamente alta. Parece un resultado inevitable de todo gran proceso de expansión una disminución de la calidad. **El impresionante avance cuantitativo de los dos últimos decenios ha desbordado todas las previsiones y ha habido que improvisar instituciones, profesores, locales y aceptar situaciones como la del extraordinario número de alumnos libres**, modalidad que tantas insuficiencias y problemas presenta en la práctica para

CUADRO NUM. 22

ALUMNOS APROBADOS EN LAS PRUEBAS DE GRADO ELEMENTAL

Cursos	Alumnos matriculados en la prueba de Grado Elemental	Alumnos aprobados	Porcentaje de aprobados sobre matriculados
1956-57	67.874	39.229	57,8
1957-58	80.116	43.243	53,3
1958-59	89.032	44.258	49,7
1959-60	100.328	53.751	53,6
1960-61	108.693	59.371	54,6
1961-62	120.545	67.071	55,6
1962-63	124.529	62.058	49,8
1963-64	136.906	71.108	51,9
1964-65	152.161	76.850	50,5
1965-66	157.112	78.956	50,3

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

104 Las pérdidas se siguen acumulando a medida que se avanza en los estudios. Así, el Grado Superior del Bachillerato lo obtuvieron en el mismo curso 30.737 alumnos, lo que supone el 57 por 100 del total de 53.994 matriculados, a pesar de que los alumnos menos brillantes o de inferiores posibilidades económicas han ido siendo gradualmente eliminados del sistema. También el índice ha experimentado un fuerte descenso anual, hecho expresivo y alarmante. Iguales conclusiones se deducen del examen de la serie de tantos por ciento de alumnos que superaron la prueba de madurez (cuadro núm. 23).

CUADRO NUM. 23

ALUMNOS APROBADOS EN LAS PRUEBAS DE GRADO SUPERIOR Y MADUREZ

Cursos	Alumnos matriculados para la prueba	Alumnos aprobados	% de aprobados sobre matriculados
Grado Superior			
1956-57	26.394	18.543	70,3
1957-58	31.548	18.170	57,6
1958-59	35.667	20.519	57,5
1959-60	35.853	22.526	62,8
1960-61	36.672	23.570	64,3
1961-62	43.358	26.918	62,1
1962-63	46.138	29.217	63,3
1963-64	46.050	28.213	61,3
1964-65	49.663	31.521	63,5
1965-66	53.994	30.737	56,9
Prueba de madurez			
1956-57	19.515	12.901	66,1
1957-58	22.616	11.893	52,6
1958-59	22.688	12.888	56,8
1959-60	26.948	11.793	43,8
1960-61	20.783	13.505	45,3
1961-62	31.666	14.349	45,3
1962-63	37.257	18.410	49,4
1963-64	38.680	15.708	40,6
1964-65	47.453	20.337	42,8
1965-66	51.060	21.741	42,5

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

conseguir una auténtica formación integral. El estado actual de la educación media exige una seria reflexión y una reorientación de determinados aspectos de la misma, doblemente necesaria por la tendencia que se observa hacia su paulatina generalización.

109 A pesar de la legislación existente sobre la Enseñanza Media, en la que se hace referencia a las finalidades educativas de la misma, en la práctica se tiende frecuentemente a confundir los objetivos formativos que deben presidir todo programa con los contenidos culturales de esos programas. Se obtiene así la impresión de que el único objetivo es el mero aprendizaje de los programas, en lugar de tender a la formación de la personalidad, ya que las asignaturas deben ser siempre medios al servicio de la formación plena del educando.

110 Respecto de los planes de estudio vigentes, pueden hacerse, con todas las salvedades que exige un juicio demasiado general, las siguientes observaciones: La distribución de asignaturas no se adapta en medida suficiente a los intereses, aptitudes y necesidades de las distintas edades y no se dedica la debida atención a la educación del carácter, la educación social o la orientación sobre métodos de estudio.

111 Al no hacerse en los planes de estudio una selección cualitativa, en función de la importancia de cada materia en relación con el ciclo educativo, se deriva hacia una acumulación de materias que, por su parte, desemboca en un estudio memorístico en vez de formativo. Tampoco existe un planteamiento global que relacione cada materia con las demás afines dentro de un mismo curso.

112 Esa falta de unidad de criterio en el conjunto de los planes de estudio motiva el hecho de que, al considerar cada asignatura en particular, no se prescindiera de temas que, aun siendo importantes desde el punto de vista informativo, no añaden nada especial a la formación del alumno en esta etapa educativa. De este modo, los programas de cada disciplina resultan excesivamente recargados, en detrimento de una instrucción y formación de carácter integral.

113 Al seleccionar el tipo y nivel de conocimientos de cada asignatura no se utiliza el adecuado criterio, que debería ser la consideración de cada asignatura como una **unidad de acción formativa**, y que tiene un doble valor: un valor formativo (deja una huella en el hombre) y un valor operativo (forma para la acción, ofreciendo al individuo posibilidades de realización humana).

114 En la práctica, los contenidos de la Enseñanza Media constituyen una preparación para la Enseñanza Superior, como si todos sus alumnos hubieran de pasar a la Universidad. La estructura interna de su ciclo inferior deben tener en cuenta, asimismo, la posibilidad y aún la necesidad de que gran parte de sus alumnos ingresen en la vida profesional sin hacer estudios superiores, lo que debería imprimir a dicho ciclo un enfoque de enseñanza terminal, que debe reflejarse no tanto en las materias como en los métodos de enseñanza.

115 En la programación de la enseñanza se parte de la base irreal de que un Plan uniforme puede servir para todos y cada uno de los grupos sociales, regionales y locales de la nación. No hay, por tanto, la conveniente flexibilidad, de lo que deriva un uniformismo y atonía que frenan el posible progreso pedagógico de los centros educativos. Los centros no tienen de hecho suficientes oportunidades de adaptar los Planes de estudio a sus propias peculiaridades, lo cual, aparte de restar eficacia al Plan en muchos casos, impide en otros tantos la experimentación de nuevas soluciones. Con un Plan rígido de estudios es inviable cualquier modalidad de investigación empírica en los centros.

116 El exceso de contenido de los planes en su conjunto y de cada asignatura en particular, en relación con el número de horas semanales previstas para su desarrollo, impide en buena medida que en los centros pueda llevarse a cabo una instrucción educativa: a) porque no se puede atender a todos los aspectos formativos de las materias, y b) porque no permite una didáctica activa y de proyección formativa de la personalidad del alumno. Los alumnos, por su parte, se encuentran sometidos a horarios excesivos (clases y horas de estudio). Las consecuencias suelen ser, por lo general, bastante negativas: superficialidad en la adquisición de conocimientos; frustración ante metas con harta frecuencia inasequibles; poca intensidad en el trabajo.

117 Este planteamiento condiciona absolutamente el tipo de exámenes, que se reducen a una mera comprobación de la cantidad de conocimientos poseída por cada alumno, olvidando los restantes aspectos perseguidos en la formación de éste. Así, se llega a medir los resultados educativos de un centro en porcentajes de aprobados y suspensos. La unidad de medida no puede ser más insuficiente.

Los medios de control

118 Ante todo, es necesario señalar la incongruencia de que el control utilizado por el Estado incida con más fuerza sobre los alumnos que sobre los centros o los profesores. Esta situación jurídica, junto con el carácter parcial del Plan de estudios —fruto de su polarización intelectualista— se traduce en un planteamiento defectuoso de los medios de control:

- examen de Grado Elemental (Reválida de 4.º);
- examen de Grado Superior (Reválida de 6.º);
- pruebas de madurez del Curso Preuniversitario.

Los inconvenientes y defectos principales de las pruebas de Grado del Bachillerato Elemental son:

- Las características psicológicas propias de la edad de los alumnos determinan que el momento es inadecuado para realizar este tipo de prueba (inquietud de la pubertad; vida mental poco coherente; intereses extraescolares; disminución de la memoria; bloqueo afectivo; crisis de hábitos externos; inestabilidad extrema).
- Las circunstancias que rodean el examen (Centro extraño); la sensación de jugarse el resultado de cuatro años y el «pase» en un examen influyen, en no pocos casos, en la realización del mismo, especialmente por ser una etapa del desarrollo caracterizado por la inestabilidad.
- El factor «suerte» y el plazo inapelable marcado por la ley influyen en la decisión de muchos Centros a la hora de permitir el aprobado de las asignaturas de cuarto curso y dar paso a las pruebas de Grado Medio: alumnos dudosos o deficientes, por tener la edad necesaria o más edad, son aprobados en 4.º curso exclusivamente por no hacerles perder la oportunidad de examinarse de reválida, cuando quizá necesitaban una mayor madurez y preparación.
- Una vez superadas las pruebas, enfrentan al alumno con una elección vocacional que no está en condiciones de hacer, por razón de la inmadurez propia de su edad, y que profesores o padres no deben hacer por cuenta del alumno (aparte de la extrema dificultad que para ellos supone, ya que es difícil prever lo más conveniente para alumnos de estas edades). Como consecuencia, analizando sólo la minoría de alumnos que eligen personalmente (y no son forzados por padres, amigos o ambiente), su elección suele hacerse según los criterios negativos y elementales del alumno: hace Ciencias porque **no le atraen** el latín o el griego; o Letras porque **no le gustan** las Matemáticas. Por otra parte, los alumnos a estas edades no están en condiciones de valorar el significado de los estudios conocidos normalmente como «de Letras».
- La tensión emocional producida por estas pruebas trae consigo otras dos consecuencias: por una parte, la falta de serenidad en el estudio de las asignaturas de 4.º curso, tan condicionadas a ese rendir cuentas a plazo fijo; por otra parte, una excesiva distensión, una vez superadas, a lo largo del 5.º curso, favorecida por la programación —escasa en materias y en profundidad de las mismas— en comparación con las de los dos cursos siguientes.

119 En cuanto a las Pruebas de Grado Superior, la edad de los alumnos evita muchos de los inconvenientes de las de Grado Medio, y su carácter opcional y voluntario eliminan la tensión psicológica y de decisión. Sin embargo, juega todavía el papel de pie forzado para los alumnos que no terminan sus estudios en 6.º y aspiran a la enseñanza superior, desde el

momento en que rompe la continuidad y el clima adecuado para su formación.

120 Respecto a las llamadas «pruebas de madurez» del Curso Preuniversitario, no cumplen los requisitos de un auténtico control del grado de formación general —de la personalidad y no sólo de la inteligencia— y del nivel necesario para pasar a la enseñanza superior. De hecho, es un examen más, con tendencia a detectar tan sólo el hábito adquirido en la mecánica de resolver problemas y la memorización de los datos contenidos en los programas del Curso Preuniversitario, que, así, no es sino un curso más del Bachillerato. Pero, además de ser un curso del Bachillerato con sus pruebas finales, existen las Pruebas de Madurez, que adolecen de los defectos enunciados.

Formación y selección del Profesorado

121 La formación del profesorado está excesivamente polarizada en el nivel de conocimientos científicos y especializados, con el descuido de otros aspectos fundamentales: capacidad de comunicación; conocimiento de los alumnos, de los grupos y de las técnicas docentes más adecuadas. Hasta el momento, para un gran porcentaje de licenciados universitarios la única formación es la académica, recibida en la Facultad correspondiente.

122 La introducción del Certificado de Aptitud Pedagógica (CAP) constituye un avance. Sin embargo, el compaginar los estudios académicos de la especialidad con el curso de Formación del Profesorado lleva consigo inconvenientes importantes. Entre otros, pueden señalarse: en el primer ciclo se producen interferencias prácticas entre el estudio de ambos aspectos con detrimento del pedagógico (exámenes; mucha materia de estudio); el segundo ciclo del CAP lleva un tiempo excesivo en relación con la posibilidad real de prácticas que se les ofrece en los Institutos. Sería necesario un período de al menos un trimestre de incorporación a la actividad plena de un Centro educativo en todas las facetas. No puede olvidarse, por otra parte, la existencia de restricciones de tipo económico, que impiden nombrar número suficiente de tutores.

123 En los Centros estatales, la selección de catedráticos y agregados se realiza en virtud de criterios excesivamente polarizados en el dominio de la especialidad académica correspondiente. El CAP no tiene, de hecho, ninguna influencia a la hora de seleccionar candidatos para el profesorado oficial. Al resto del profesorado de Centros estatales (no seleccionados por oposiciones) no se le exige ninguna preparación pedagógica o didáctica.

124 La selección de profesores en los Centros no estatales viene determinada por circunstancias muy diversas. En los Centros dirigidos por reli-

giosos, un gran porcentaje de los profesores está constituido por miembros de la propia Institución, quienes no siempre son profesionales de la educación.

125 En los Centros no estatales la selección de profesores suele obedecer con frecuencia a alguno de los siguientes criterios:

- Licenciados necesarios para cubrir el mínimo legal exigido por la legislación vigente. Estos licenciados pueden, incluso, figurar cara a las autoridades administrativas como profesores de asignaturas que de hecho no explican.
- Profesionales capacitados a los que se les exige un gran rendimiento profesional y que, por consiguiente, necesitan tener gran categoría personal. Precisamente por esta categoría encuentran fácilmente puestos de trabajo más remunerados fuera de la docencia, lo que hace que, salvo los casos de una gran vocación pedagógica, se pierdan elementos valiosos para la profesión.
- Por último, profesores (titulados o no) que no sobresalen y suponen una inversión del Centro, ya que requieren un período de formación más o menos largo, siempre que no se desilusionen antes de poder ser encauzados.

126 Las consecuencias que se derivan de los sistemas de formación y selección mencionados tienen, naturalmente, aspectos positivos y negativos. En este estudio, antecedente de una Reforma, se destacan, sobre todo, los segundos. Entre ellos pueden mencionarse: enfoque de la labor docente en un sentido predominante de transmisión de conocimientos en detrimento del estímulo y orientación de la actividad personal de los alumnos; tendencia a la enseñanza expositiva y verbalista realizada, además, con la perspectiva de especialista en una materia determinada, con la consiguiente falta de integración en la institución educativa, olvidando que él mismo es uno de los elementos interdependientes de un sistema que pretende lograr la educación integral y armónica de los alumnos.

127 Otros aspectos necesitados de mejoramiento son los siguientes: planificación de la labor docente; preparación de las clases; orientación a los alumnos sobre métodos de estudio; elaboración cuidada de pruebas de diagnóstico y control del aprendizaje. Tampoco se suele considerar, por lo general, el trabajo de los alumnos (ejercicios, exámenes) como punto de partida para su adecuada orientación escolar.

128 Sería injusto atribuir todas las deficiencias e insuficiencias señaladas anteriormente a los profesores. Muchas de ellas son imputables a la propia administración educativa, a los planes y programas de estudio, a la insuficiencia de medios, a las escasas oportunidades que se les ofrecen para el perfeccionamiento profesional y a otros factores.

**La organización
y financiación
de los Centros**

129 La organización de los Centros, su ambiente, el espíritu general que les anime y las posibilidades de financiación, inciden poderosamente sobre los elementos individuales antes señalados, llegando con frecuencia a condicionarlos en un sentido radical: la inexistencia de un equipo dirigente y de una organización acertada puede ahogar los elementos valiosos de los planes y de los profesores; por el contrario, una dirección adecuada permite en muchos casos desplegar todas las posibilidades de unos y otros, suplir —al menos parcialmente— las deficiencias y obtener los máximos resultados compatibles con el sistema general.

130 Desde una perspectiva crítica pueden señalarse algunos fallos de los que adolecen determinados centros y que afectan casi siempre por igual a los Centros estatales y no estatales y que pueden agruparse en los siguientes puntos:

131 Falta de sistema en la actividad educativa.

- Los Centros responden en muchos casos a una técnica común consistente en pretender que los alumnos aprendan los contenidos de unos libros como medio fundamental para superar unos exámenes y reválidas uniformadoras del quehacer escolar. Es muy difícil encontrar Centros que persigan metas propias más amplias que las citadas y referidas, tanto a la dimensión formativa como a la instructiva.
- Los diversos elementos que integran el Centro (metas, planes, programas, presupuestos, dirección, profesores, etc.) no están generalmente coordinados en la práctica. No se tiene en cuenta su interdependencia orientada a la consecución de la mayor eficacia del Centro concebido como sistema.
- Al no haberse propuesto una política educativa y unos objetivos a corto y largo plazo, el Centro no progresa; no se establece un plan de tareas coordinadas; no obtiene un rendimiento aceptable de los recursos disponibles.

132 Falta de trabajo en equipo: equipos de dirección y equipos docentes.

- No se obtiene el debido rendimiento de las personas ni el progresivo perfeccionamiento en la realización de sus funciones al faltar una labor de equipo (a nivel directivo y a nivel de profesores). Se deja notar en muchos casos la inexistencia de equipos de dirección específicamente formados para esta función, muy distinta de la propia del profesorado, ya que requiere una mentalidad gerencial y un conocimiento de las técnicas de la dirección de las empresas educativas.

133 Falta de un plan sistemático de orientación personal, escolar y profesional de los alumnos.

- Los distintos elementos personales (alumnos, padres y profesores) que

integran el Centro educativo no influyen en la realización de una finalidad común: la educación de la personalidad y la orientación total de los alumnos.

- La formación de los alumnos es inarmónica e incompleta al faltar un plan que recoja los aspectos educativos que se han de considerar.
- La colaboración permanente entre la familia y el Centro deja mucho que desear en numerosos casos.
- En algunos Centros falta una labor de orientación individualizada de los alumnos en el aspecto del rendimiento escolar (métodos de estudio y de organización del trabajo personal; asesoramiento en dificultades y problemas de aprendizaje).
- No existe una orientación individualizada del carácter y de la personalidad.

134 Falta de conexión con el entorno social.

- Se olvida que la singularidad propia de cada Centro surge en buena parte de su adaptación a las características geográficas y sociales de la región y zona en la que se halla situado, y no se tiene en cuenta que la formación de los alumnos es incompleta si no se atiende en ella a las necesidades reales de la sociedad a la que aquéllos han de servir.
- La uniformidad de horarios escolares y programas en zonas climatológica y ambientalmente distintas provoca desajustes importantes con relativa frecuencia.

135 Falta de autonomía funcional.

- La mayoría de los Centros carece de autonomía o vida propia. Se encuentran condicionados por una falta de libertad de acción.

136 Falta de participación en la vida común.

- Se aprecia una escasa relación entre profesores y alumnos al no crearse canales de comunicación entre ellos, así como medios de participación en la vida del Centro educativo y de formación cívica, como preparación para su incorporación a la sociedad. Esto, que tiene un gran valor formativo en sí, adquiere especial importancia en los momentos actuales caracterizados por el afán de participación en la vida comunitaria en todos los niveles sociales, producto de la madurez de los pueblos.

137 Falta de recursos financieros.

- Aunque en la educación son más importantes los hombres que los recursos económicos, es preciso no olvidar —por conocidas que parezcan— las dificultades económicas en materia de gastos de sostenimiento que atraviesan buena parte de los Centros docentes.

138 Mientras no se aborde en su profundidad el problema económico seguirán existiendo:

- Zonas del país que carecen del necesario número de puestos escolares.
- Centros —estatales o no— de reconocida calidad, que no progresan más por falta de ayudas.
- Centros —generalmente «libres»— que obtienen beneficios mediante una enseñanza de ínfima calidad.
- Alumnos potenciales que no asisten a ningún tipo de Centros por no disponer de ayudas económicas personales.

Problemas específicos de la Formación Profesional

139 Los problemas de la formación profesional son de muy diversa índole y afectan tanto a sectores de actividad que prácticamente no están atendidos como a la distribución de puestos docentes por especialidades. Por una parte, se mantiene una posición tradicional que valora escasamente la formación profesional como medio o factor de movilidad social. Además, estas enseñanzas apenas han pasado del sector industrial, cuando es en el agrario donde, paralelamente a la disminución de su población ocupada, hay que elevar intensamente el nivel de cualificación de los trabajadores; en cuanto al sector servicios, en un país de prosperidad creciente la necesidad de nuevas profesiones calificadas es, asimismo, acentuada.

140 Incluso en las profesiones de la industria, la acción legal de formación profesional se ha dirigido fundamentalmente a las ocupaciones tradicionales, sobre todo en las ramas eléctrica y mecánica, o, por lo menos, no ha prestado suficiente atención a las nuevas. Por ejemplo, entre los operadores de máquinas-herramientas, la mayor parte de las especialidades corresponden a los oficios clásicos, sin tener suficientemente en cuenta que las transformaciones de las técnicas de producción suponen una nueva distribución de máquinas y, por lo tanto, de profesiones.

141 Las nociones clásicas de oficio y de categoría profesional están hoy en crisis. Por un lado, aparecen las familias de profesiones; por otro, el oficio estrictamente definido pierde importancia frente a una formación básica acompañada de una especialización subsiguiente. Falta, pues, toda una gradación de capacidades de acuerdo con especializaciones y niveles de cualificación.

142 La formación profesional no se adapta plenamente a la realidad del mercado de trabajo ni a las tendencias de la producción. Así, por ejemplo, la especialidad que más se repite en las Escuelas de Oficialía Industrial es la de tornero —a pesar de que en estos momentos existe plétora profesional—, debido, tal vez, a que es la máquina-herramienta más antigua y, por tanto, ha sido la más usual hace años en el taller; hoy, en cambio, son otras

las máquinas y profesiones que han venido a sustituir en muchos procesos productivos a aquélla.

143 Frente a este rico pero poco flexible sistema, la sociedad ha establecido todo un sistema no formal de capacitación profesional. En primer lugar, el aprendizaje en el trabajo en sentido nato —independientemente, pues, de la figura del contrato legal de aprendizaje— proporciona, tal vez, el mayor número de cualificaciones a la población activa española en actividades tan importantes como la agricultura, la construcción o los trabajos de oficina.

144 La enseñanza privada también cubre ciertas lagunas del sistema educativo formal. Esto tiene hoy especial importancia en el caso de las nuevas profesiones, donde destacan algunas de tanto interés como las que tienen relación con la Informática a todos sus niveles. En esta misma línea, las propias empresas están desarrollando, muchas veces con ayuda de consulta externa, una meritoria labor de formación profesional. Por su parte, los organismos públicos han emprendido actividades para hacer frente a necesidades interesantes o urgentes en formación profesional. Raro es el Departamento que no se ha visto obligado, para complementar la acción política en que es competente, a montar un sistema paraescolar de enseñanza: cursos de productividad, extensión agraria, formación empresarial...

**Aspectos específicos
de las Enseñanzas de
Arquitectura e Ingeniería
Técnicas**

145 El plan de estudios vigente, derivado de la Ley de Reordenación de las Enseñanzas Técnicas de 29 de abril de 1964, presenta el grave problema de tener que impartir un mínimo de conocimientos básicos y de aplicación durante los tres años de que consta, agravado, si cabe, por la exigencia de que no sobrepase cada curso de cinco asignaturas fundamentales simultáneas, por lo que obligadamente se tienen que presentar las enseñanzas cuatrimestrales en materias básicas de la especialidad.

El límite de cinco asignaturas y la estructuración del plan en tres años hizo que el primer curso no fuese común, como perseguía la Ley, no sólo en las distintas técnicas, sino en las especialidades cursadas en el mismo Centro, hasta el punto de que por la obligación legal de cursar todo el primer año en la misma Escuela, alumnos que cambiaron de técnica e incluso de especialidad, se han visto obligados a cursar de nuevo las asignaturas básicas que ya habían superado.

Las especialidades han sido fijadas de una manera rígida sin reflejar debidamente la demanda del mercado de trabajo y, mucho menos, las previsiones y cambios futuros.

146 El alumnado en estos Centros de enseñanza técnica ha decrecido en el actual curso de 1968-69 debido, principalmente, a la exigencia de que el primer año sólo se cursase por enseñanza oficial en cuatro convocatorias

(dos años) y a la dificultad de superarlo en dicho tiempo por no estar debidamente planificadas ni orientadas las enseñanzas del Bachillerato en relación con los conocimientos que se precisan en estas carreras técnicas. Así, en el curso 1967-68 la matrícula por enseñanza oficial se elevó a 38.507, mientras que en el curso actual bajó a 32.819 alumnos matriculados en Centros oficiales y no estatales reconocidos.

147 Los Centros oficiales que imparten las enseñanzas técnicas de grado medio en el curso 1968-69 son los siguientes:

Arquitectos Técnicos: seis Escuelas.
Ingeniería Aeronáutica: una Escuela.
Ingeniería Agrícola: cinco Escuelas.
Ingeniería Forestal: una Escuela.
Ingeniería Industrial: veintitrés Escuelas.
Ingeniería Industrial-Minera: una Escuela.
Ingeniería Minera: nueve Escuelas.
Ingeniería Naval: dos Escuelas.
Ingeniería de Obras Públicas: dos Escuelas.
Ingeniería de Telecomunicación: una Escuela.
Ingeniería Topográfica: una Escuela.

148 El problema del profesorado en este tipo de enseñanzas obedece en parte a la baja retribución económica que percibe, dando lugar a que ocupen paralelamente otras actividades profesionales.

El número de alumnos por cada profesor supera, en muchos casos, los cincuenta, cuando sería de desear que este número fuese de veinticinco aproximadamente, en clases prácticas. Resulta igualmente preciso reglamentar adecuadamente el número mínimo de horas de dedicación exigidas a las distintas categorías del profesorado. Es de destacar, por último, la baja consignación que se fija para gastos de sostenimiento de estas Escuelas, que apenas les permiten atender sus obligaciones más necesarias.

Apectos específicos de las Enseñanzas Mercantiles

149 Constan actualmente de dos Grados: Perito y Profesor Mercantil. Para el acceso a los estudios del Peritaje se exige el título de Bachiller Elemental con Reválida o, en su defecto, se sule esta exigencia con un examen de ingreso. Obtenido éste, el Grado Pericial se compone de tres cursos, al final de los cuales, mediante la presentación de un trabajo y aprobación de un examen de reválida, se obtiene el título de Perito Mercantil.

Con el título de Perito Mercantil se accede al Profesorado Mercantil, que tiene una escolaridad de tres años de estudios, al cabo de los cuales y en un plazo mínimo de seis meses se desarrolla un trabajo sobre economía de la empresa que se defiende ante un tribunal de reválida constituido por cinco catedráticos numerarios.

Las enseñanzas de Auxiliares Mercantiles, que solamente se imparten en

clases nocturnas en once Escuelas de Comercio, no pueden considerarse como parte integrante de la carrera y sí como de Formación Profesional.

150 Existen en la actualidad veintiocho Escuelas Profesionales de Comercio en las que se imparte el título de Profesor Mercantil y catorce Escuelas Periciales (de las que tres no son estatales y son sostenidas por Corporaciones Locales) que imparten el Grado de Perito Mercantil.

151 En la actualidad solamente existen Catedráticos numerarios por oposición, Adjuntos interinos, el Cuerpo de Auxiliares Numerarios, declarado a extinguir, y los Profesores de Enseñanzas de Auxiliares Mercantiles. El número actual aproximado de Catedráticos numerarios es de unos 390, y el de Auxiliares a extinguir, aproximadamente de un centenar. Desde que se crearon con carácter oficial las Escuelas de Comercio, el acceso a Cátedra es por oposición, siendo necesario un título superior. Siempre el reglamento para las oposiciones a cátedras de Escuelas de Comercio es el mismo que el que se aplica para las cátedras de Facultad Universitaria.

152 En el año académico 1955-56 cursaron estudios 51.505 alumnos, entre Peritaje y Profesorado Mercantil. Al exigirse a partir del año 1956 el Bachillerato elemental con Reválida para cursar el Peritaje Mercantil, descendió el número de alumnos hasta 19.074 en el curso 1963-64. En el curso 1966-67 el número de alumnos ha sobrepasado la cifra de 30.000, debido a un fuerte incremento en la matrícula libre en la modalidad de auxiliares mercantiles. Hay que hacer constar como dato importante que el número de alumnos matriculados en el Profesorado Mercantil viene experimentando un ligero aumento.

153 El plan de estudios actual es el especificado en la reforma de la Ley del año 1956, la cual no aseguró la necesaria integración en el resto del sistema educativo. Desde entonces, las técnicas empresariales han evolucionado continuamente, por lo que se considera necesaria la introducción de nuevas disciplinas y la supresión de otras que se cursan ya en estudios previos y están más de acuerdo con objetivos de otras clases de enseñanzas.

La Enseñanza Media y Profesional privada

154 Casi todo lo dicho en relación con la creación de Centros de Enseñanza Primaria privada puede repetirse por lo que respecta a la Enseñanza Media y Profesional. Tampoco en este caso ha existido una adecuada planificación, y ello ha ocasionado en ciertos casos una duplicación de esfuerzos. El problema se agravó al crearse los Colegios Libres Adoptados para el Bachillerato Elemental en los municipios que lo solicitaran; en un principio,

éstos debían situarse en cabezas de partido judicial o cabezas de comarca económica, pero de hecho se crearon también en municipios próximos entre sí, sin plena justificación en determinados casos. En ocasiones, en una misma cabeza de partido o de comarca se producía la coexistencia de un Colegio Libre Adoptado, un Instituto Técnico o Laboral, una Sección Delegada y dos o más Colegios privados reconocidos o autorizados, mientras que en localidades análogas en población o importancia no quedaba más expediente que la asistencia a un solo Centro privado o la enseñanza libre en «academias» sin clasificar.

155 La Enseñanza Profesional Privada es, en gran parte, deficitaria. En la enseñanza comercial se encuentran muchos centros «libres» sin control, que se ocupan de preparaciones diversas, tales como Cultura general, Bachillerato elemental para alumnos «libres», Mecanografía, Taquigrafía, Secretariado, Idiomas, oposiciones a la Banca y a plazas para empleos de grado intermedio o auxiliar, con Bachillerato elemental o superior y en ocasiones sin título. Las Escuelas de Maestría Industrial y de Bellas Artes de carácter privado no son muchas tampoco. Y algo similar se puede señalar con respecto a los Centros privados sin clasificar, en que se prepara para ingreso en las oposiciones al Magisterio. Se trata de una Enseñanza privada no reglada o que lo ha sido recientemente. En general, la variada gama de Enseñanzas Profesionales o de Grado Medio elemental o superior adolece de esta falta de regulación coordinada. En este grupo podrían incluirse también los Centros de Enseñanza por Correspondencia.

156 La ubicación de los Centros de Enseñanza Media y Profesional privados ha respondido a la libre determinación de los empresarios; pero aun no siendo defendible el criterio desde el punto de vista social, sí es expresivo de la demanda real. Así los Centros no oficiales se ubican, en 1966, por el siguiente orden de Distritos Universitarios: 1.º Madrid (con 449 Centros clasificados); 2.º Barcelona (341); 3.º Valladolid y Bilbao (192); 4.º Sevilla (158); 5.º Zaragoza (122); 6.º Valencia (114); 7.º Granada (90); 8.º Oviedo (88); 9.º Santiago (77); 10.º Salamanca (71); 11.º La Laguna (39), y 12.º Murcia (38).

157 La localización de los Centros no oficiales de Formación Profesional Industrial modifica la de los de Bachillerato citada en el sentido de una mayor proporción en los Distritos industriales: Bilbao, Barcelona, Oviedo, Madrid, Zaragoza, Valencia, Sevilla y, en menor proporción, Santiago, Murcia, Granada, Salamanca y La Laguna. Las escasas Escuelas Técnicas de Grado Medio privadas se sitúan en Cataluña, Vascongadas y Aragón. Los Centros no oficiales de Enseñanzas Artísticas aparecen en mayor número en Cataluña y Valencia que en las demás regiones españolas. Las Escuelas Privadas del Magisterio son escasas (cuatro), a excepción de las de la

Iglesia, que están radicadas en los Distritos Universitarios de Barcelona, Granada, Madrid, Sevilla, Valencia, Valladolid y Zaragoza principalmente. A la vista de estos datos se observa que las grandes unidades territoriales donde se cursa el Bachillerato son las correspondientes a los seis grandes Distritos Universitarios: Madrid, Barcelona, Valladolid, Sevilla, Zaragoza y Valencia.

158 Las mensualidades que se perciben por los Centros no oficiales son, en principio, libres y suelen fijarse en los reglamentos de régimen interior de los Colegios, yendo desde los casi gratuitos, que son pocos, a los muy caros o de lujo existentes en Madrid, Barcelona y otras grandes poblaciones. No obstante, a pesar de esta libertad de honorarios de los Centros, la Orden de junio de 1964 vino a señalar que para poder recibir subvenciones máximas para la creación de nuevos puestos escolares en Colegios de Bachillerato no se rebasaran las 600 pesetas mensuales, y 400 en los Reconocidos.

159 La ayuda estatal para la creación de nuevos puestos escolares aparece en el I y II Plan de Desarrollo, en estudio coordinado con las necesidades y previsiones de construcción de Centros estatales, y se resume así: 224 millones de pesetas en transferencias corrientes y 552 millones en transferencias de capital. La Comisaría de Protección Escolar subvenciona a entidades no estatales que creen Colegios Mayores o Menores, Institutos residenciales y Comedores Escolares para alumnos de Enseñanza Media y Enseñanzas Profesionales por un total de 55 millones de pesetas. Aparte, existe bastante ayuda estatal a las Corporaciones locales por su colaboración en Colegios Libres Adoptados y otros Institutos de Enseñanza Profesional.



Capítulo 5

Enseñanza Superior

160 La enseñanza superior se imparte en las Facultades Universitarias y en las Escuelas Técnicas Superiores. Se cursan, además, estudios de este nivel en las modalidades artísticas, en las Escuelas Superiores de Bellas Artes y en los Conservatorios Superiores de Música y Declamación. Este capítulo se circunscribe a las Facultades y Escuelas Técnicas. El número y localización de los Centros de una y otra modalidad, tanto estatales como no estatales, figuran en los cuadros números 25 y 26. Además, en virtud del Decreto-Ley de 6 de junio de 1968 han iniciado su funcionamiento en el curso 1968-69 las Facultades de Ciencias, Ciencias Políticas y Económicas (Sección de Económicas) y Filosofía y Letras de la nueva Universidad de Madrid, las de Filosofía y Letras y Medicina de la nueva Universidad de Barcelona, y la Facultad de Ciencias, en la Universidad de Bilbao. El mismo texto legal autoriza el establecimiento de una Facultad Universitaria en Santander, en San Sebastián y en Badajoz, esta última también en funcionamiento en el presente curso académico.

161 Tradicionalmente la enseñanza superior, en sus dos vertientes, universitaria y técnica, se ha impartido en Centros estatales y de hecho, aunque la legislación vigente permite la existencia de establecimientos de la Iglesia y privados, el número de éstos es muy reducido. **En 1966-67 sólo el 2,4 por 100 de los estudiantes técnicos superiores y el 4 por 100 de los universitarios cursaban sus estudios en Centros no estatales.**

162 **El ingreso a la enseñanza superior no cuenta con procedimientos eficaces de selección.** A ello se agrega el hecho de que no existe un servicio de orientación profesional ni un período de adaptación a los estudios superiores que prepare al estudiante para la utilización de las técnicas de trabajo que le serán precisas en este nivel de estudios. Tampoco existen alternativas para los que no logren superar aquellas pruebas; el sistema actual opera como un obstáculo antes que como un instrumento de selección. Esta ausencia de alternativas se mantiene prácticamente durante todos los cursos de la carrera elegida, con lo que cada uno de ellos se transforma, de hecho, en un nuevo obstáculo a superar en lugar de formar parte de un amplio mecanismo de canalización de las distintas capacidades y vocaciones.

Matrícula **163** Las cifras contenidas en el cuadro número 27 expresan la situación cuantitativa de la enseñanza superior y, consiguientemente, los problemas que implica el haber cuadruplicado en algo más de treinta años sus efecti-

SITUACION EDUCATIVA ACTUAL

CUADRO NUM. 25

UNIVERSIDADES, FACULTADES Y SECCIONES

Universidades	CIENCIAS							FILOSOFIA Y LETRAS												
	Biológicas	Físicas	Geológicas	Químicas	Matemáticas	Económicas	Políticas	DERECHO	FARMACIA	F. Clásica	F. Moderna	F. Romántica	F. Semítica	Filosofía	Historia	H. de América	Pedagogía	Arte	MEDICINA	VETERINARIA
ESTATALES:																				
Barcelona	1	1	1	1	1	1	—	1	1	1	1	1	1	1	1	—	1	—	1	—
Barcelona (AUT.)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	1	—
Bilbao (AUT.)	—	—	—	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Granada	1	—	1	1	1	1(1)	—	1	1	1	1	1	1	—	1	—	—	—	1	—
La Laguna	1	—	—	1	—	—	—	1	—	—	1	1	—	—	1	—	—	—	1	—
Madrid	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Madrid (AUT.)	—	1	—	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Murcia	—	—	—	1	—	—	—	1	—	—	1	1	—	—	1	—	—	—	1	—
Oviedo	1	—	1	1	—	—	—	1	—	—	1	1	—	—	1	—	—	—	1	1(2)
Salamanca	1	—	1	1	—	—	—	1	—	1	1	1	—	—	1	—	—	—	1	—
Santiago	1	—	—	1	1	1	—	1	—	1	1	—	—	—	1	—	—	—	1	—
Sevilla	1(3)	1	—	1	1	—	—	1	—	1	—	—	—	1	1	—	—	1	1(4)	1(5)
Valencia	1	1	—	1	1	1	—	1	—	—	1	—	—	1	1	—	1	—	1	—
Valladolid	—(6)	1	—	1	1	—	—	1(7)	—	—	1	1	—	—	1	—	—	—	1	—
Zaragoza	—	1	—	1	1	—	—	1	—	—	1	1	—	—	1	—	—	—	1	1
TOTAL	9	7	5	14	8	7	1	12	4	5	12	10	3	3	13	2	3	2	15	4
NO ESTATALES:																				
Deusto	—	—	—	1	—	—	—	1	—	—	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—
Navarra	1	1	—	1	—	—	—	1	1	—	—	1	—	1	1	—	—	—	1	—
Salamanca	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	1	—	—	—
TOTAL	1	1	—	2	—	—	—	2	1	—	1	2	—	2	1	—	1	—	—	—

(1) Radica en Málaga.

(2) Radica en León.

(3) Existe una Facultad de Ciencias en Badajoz. No se señalaron Secciones.

(4) Existe una Facultad en Sevilla y otra en Cádiz.

(5) Radica en Córdoba.

(6) Hay creada una Facultad de Ciencias en Santander.

(7) Hay creada una Facultad de Derecho en San Sebastián.

FUENTE: Secretaría General Técnica del MEC.

CUADRO NUM. 26

ESCUELAS TÉCNICAS SUPERIORES

Escuelas Técnicas Superiores	CENTROS DEL ESTADO										CENTROS NO ESTATALES			
	Arquitectura	Ingenieros Aeronáuticos	Ingenieros Agrónomos	Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos	Ingenieros Industriales	Ingenieros de Industrias Textiles	Ingenieros de Minas	Ingenieros de Montes	Ingenieros Navales	Ingenieros de Telecomunicación	Ingenieros Electromecánicos (I.C.A.I.)	Instituto Químico de Sarriá	Ingenieros Industriales	Arquitectura
Total	4	1	3	3	5	1	2	1	1	1	1	1	1	1
Barcelona	1	—	—	—	1	1 (a)	—	—	—	—	—	1	—	—
Bilbao	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Córdoba	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Madrid	1	1	1	1	1	—	1	1	1	1	—	—	—	—
Ovledo	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—
San Sebastián	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—
Santander	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sevilla	1	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Valencia	1	—	1	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Pamplona	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1

(a) Radica en Tarrasa.

FUENTE: Secretaría General Técnica del MEC.

NOTA: Existe además creada, aunque no ha comenzado a funcionar, la Escuela de Ingenieros Agrónomos de Lérida. Englobando a las Escuelas situadas en Madrid, Valencia y Cataluña existen tres Institutos Politécnicos Superiores.



SITUACION EDUCATIVA ACTUAL

CUADRO NUM. 27

ALUMNOS MATRICULADOS EN ENSEÑANZA SUPERIOR (Universitaria y Técnica)

	1932-33		1957-58		1966-67 (1)	
	Alumnos	Indices	Alumnos	Indices	Alumnos	Indices
Facultades Universitarias	33.623 (2)	100	64.281	191	105.612	314
Escuelas Técnicas Superiores	2.627	100	5.260	200	36.028	1.371
Total	36.250	100	69.541	191	141.640	390

(1) Datos provisionales.

(2) Incluidos 1.718 estudiantes de Veterinaria, estudios que en el Curso 1932-33 se realizaban en las Escuelas Superiores de Veterinaria no Integradas en la Universidad.

FUENTE: Datos básicos: INE.—Elaboración: Secretaría General Técnica del MEC.

vos escolares. El examinar en qué medida responde el número de alumnos a las características demográficas y necesidades económicas y sociales de España, no sólo en el momento actual, sino de cara al próximo decenio, es indispensable a la hora de emprender una reforma educativa. Un indicador expresivo a este respecto es el de la proporción de alumnos en enseñanza superior en relación con la población total en distintos países (cuadro número 28), aunque sin ignorar su valor relativo, por cuanto que los sistemas educativos son muy diversos y, por consiguiente, la clasificación por niveles de los distintos tipos de estudios responde a criterios no homogéneos. Sobre la base del alumnado de Facultades Universitarias y Escuelas Técnicas Superiores se obtiene el índice 442 para España. Nótese, sin embargo, que este índice se refiere a 1967, mientras que en los otros países corresponde a años anteriores.

CUADRO NUM. 28

NUMERO DE ESTUDIANTES DE ENSEÑANZA SUPERIOR POR CADA 100.000 HABITANTES

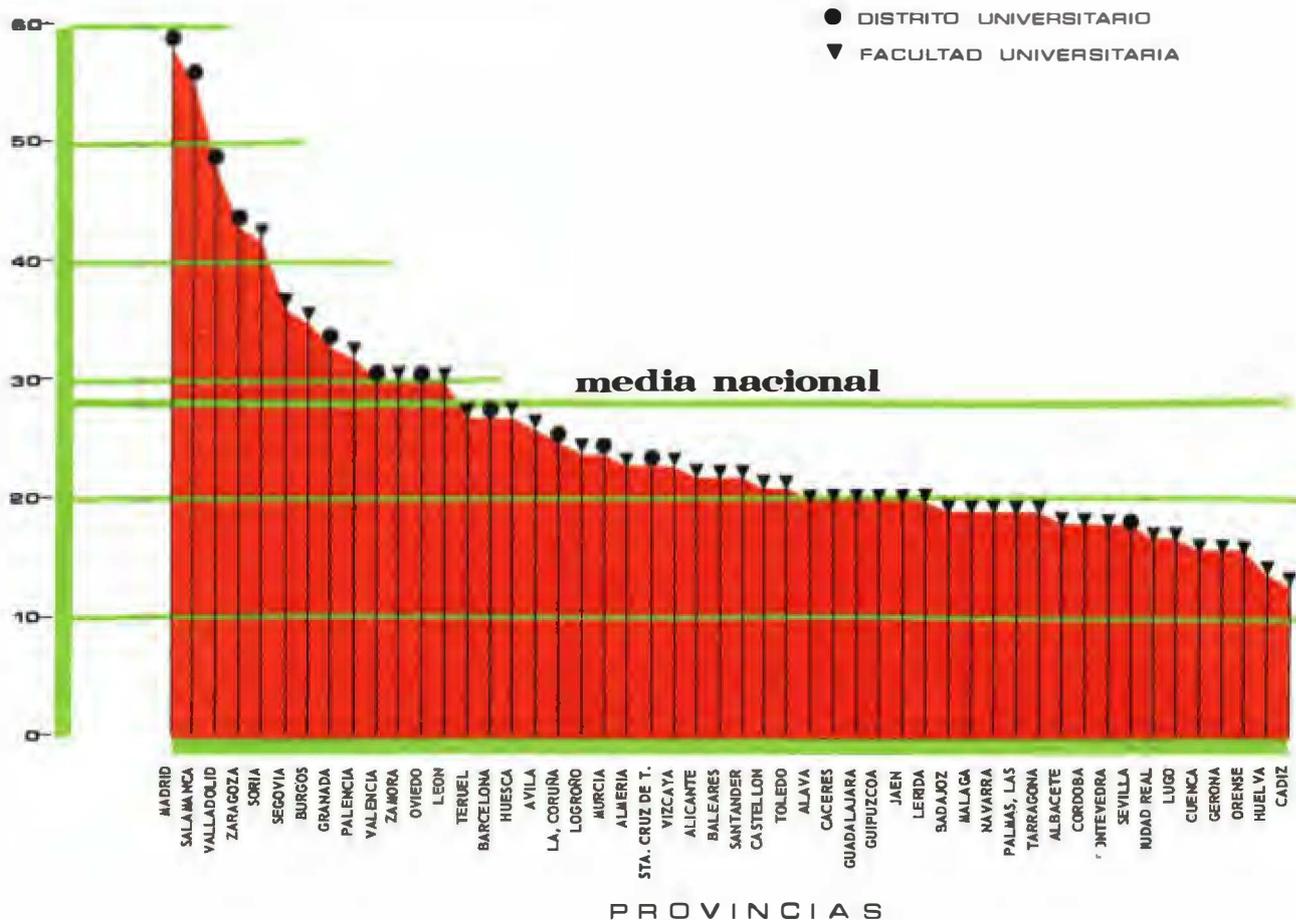
PAISES	Año	Alumnos	Alumnos por cada 100.000 habitantes
Alemania, Rep. Federal	1964	254.961 (1)	455
Austria	1965	49.382	681
Bélgica	1964	75.489	805
Checoslovaquia	1965	141.687	1.001
Dinamarca	1964	43.731	927
España	1964	111.133	355
España	1967	141.640	442
Estados Unidos	1965	5.526.325	2.840
Finlandia	1965	38.775	841
Francia	1964	455.111	940
Hungría	1965	51.002	503
Italia	1964	261.358	512
Portugal	1964	32.115	353
Reino Unido	1964	190.770	352
Suecia	1964	61.222	799
Suiza	1964	30.488	519
URSS	1964	3.608.400	1.585
Yugoslavia	1965	184.923	948

(1) No incluye las Escuelas de Ingenieros.

FUENTE: UNESCO, «Annuaire Statistique, 1966». España (1967), INE.

ORDENACION DE LAS PROVINCIAS SEGUN NUMERO DE ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS POR CADA 10.000 HABITANTES • Año 1967 •

TASA DE UNIVERSITARIOS POR 10.000 HABITANTES



164 El cuadro anterior puede inducir a conclusiones equivocadas, puesto que lo importante no es el número de alumnos inscritos, sino la retención a lo largo de los cursos y el porcentaje de los que efectivamente terminan sus estudios. La matrícula tan numerosa en los primeros cursos universitarios en España, especialmente en el primero, proporciona una impresión engañosa, puesto que, como es sabido, es muy alto el porcentaje de estudiantes que no los supera. Además, hay que considerar que en las cifras de matrícula se incluyen los alumnos libres, que en su mayoría no reciben una formación académica sistemática. A ese respecto es muy expresivo el cuadro número 29, en el que se advierte el bajísimo porcentaje de graduados en relación con el obtenido por los países incluidos en el mismo cuadro, lo que viene a indicar la necesidad imperiosa de elevar el rendimiento del sistema en proporciones considerables.

CUADRO NUM. 29

RELACION ENTRE EL NUMERO DE GRADUADOS EN ENSEÑANZA SUPERIOR Y EL TOTAL DE ALUMNOS MATRICULADOS EN EL MISMO NIVEL

PAISES	Año	N.º de alumnos	N.º de graduados	Porcentaje
Alemania Occidental	1964	254.961	63.321	24,8
Austria	1964	48.470	5.119	10,5
Bélgica	1962	75.489	14.475	19,1
Estados Unidos	1965	5.526.325	679.600	12,3
España	1966	141.640	8.176	5,8
Francia	1963	385.566	40.141	10,4
Reino Unido	1963	211.023	80.120	38,0
Italia	1963	242.207	26.114	10,8

FUENTE: UNESCO, «Annualre Statistique, 1966». España (1966), I. N. E.

165 Otro indicador útil es el de la proporción de alumnos inscritos en establecimientos de enseñanza superior en relación con el alumnado de todo el sistema educativo que puede apreciarse en el cuadro número 30, en el que se compara la situación de España en relación con varios países de alto nivel de desarrollo.

CUADRO NUM. 30

RELACION ENTRE EL NUMERO DE ALUMNOS DE ENSEÑANZA SUPERIOR Y EL NUMERO TOTAL DE MATRICULADOS EN EL SISTEMA

PAISES	Año	Tanto por ciento de alumnos de enseñanza superior
Alemania, República Federal	1965	2,4
Bélgica	1964	3,3
España	1966	2,6
Estados Unidos	1965	9,4
Francia	1964	4,2
Italia	1965	2,9
Reino Unido	1964	2,1
URSS	1964	6,4

FUENTE: Secretaría General Técnica del MEC sobre datos del Anuario de la Unesco, 1966, excepto España, que se ha efectuado sobre datos propios.

Facultades universitarias

166 La evolución del alumnado por especialidades se aprecia en los cuadros números 31 y 32. En las Facultades universitarias el mayor incremento en el período 1957-58 a 1966-67 corresponde a Ciencias Políticas y Económicas, que ha cuadruplicado su alumnado, seguido de Filosofía y Letras y Ciencias, que lo han multiplicado por 3 y 2, respectivamente. El aumento de Medicina ha sido de un 42 por 100, inferior al de la Universidad en su conjunto, que ascendió a un 63 por 100. La matrícula en Derecho muestra una ligera tendencia decreciente (1) debido tal vez a que la creación de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas ha llevado a estos Centros vocaciones a los estudios económicos que antes necesariamente tenían que encuadrarse en las Facultades de Derecho y, en cierta medida, en los grados superiores de las Escuelas de Comercio. Es muy significativa la

CUADRO NUM. 31

FACULTADES UNIVERSITARIAS**Alumnos matriculados**

Facultades	CURSO 1957-58			CURSO 1964-65			CURSO 1965-66			CURSO 1966-67 (1)			NUM. INDICE Año Base 1957-58=100
	Total	Oficial	Libre	Total	Oficial	Libre	Total	Oficial	Libre	Total	Oficial	Libre	
Ciencias	10.397	7.670	2.727	19.489	15.480	4.009	19.545	15.836	3.709	22.019	18.343	3.676	211
C. Políticas E. y C.	4.082	1.722	2.360	11.084	4.721	6.366	11.950	5.776	6.174	16.850	10.071	6.779	412
Derecho	17.847	7.064	10.783	14.750	8.956	5.794	15.307	9.609	5.698	16.543	10.539	6.004	93
Farmacía	7.303	3.850	3.453	4.685	3.068	1.617	5.421	4.060	1.361	5.707	4.676	1.031	78
Filosofía y Letras	6.486	4.021	2.465	14.837	10.262	4.575	17.359	11.920	5.439	20.129	14.668	5.461	310
Medicina	16.592	9.935	6.657	19.569	15.591	3.978	22.851	18.103	4.748	23.723	20.833	2.890	142
Veterinaria	1.574	458	1.116	531	296	235	550	369	181	641	421	220	40
TOTAL	64.281	34.720	29.561	84.948	58.374	26.574	92.983	65.673	27.310	105.612	79.551	26.061	164

(1) Datos provisionales.

FUENTE: Datos básicos: INE.—Elaboración: Secretaría General Técnica del MEC.

CUADRO NUM. 32

ESCUELAS TÉCNICAS SUPERIORES**Alumnos matriculados**

Cursos	Arquitectura	Aeronáuticos	Agrónomos	Caminos	Industriales	Textiles	Minas	Montes	Navales	Telecomunicación	Total
1957-58	519	188	371	421	2.012	307	385	252	126	218	4.799
1962-63	1.903	649	1.488	1.980	9.576	516	1.078	466	477	842	18.975
1963-64	2.390	754	2.043	2.338	11.058	622	1.378	559	643	996	22.781
1964-65	4.205	896	2.006	2.676	13.089	710	1.420	533	775	1.189	27.499
1965-66	6.066	1.113	3.157	2.897	13.838	895	1.626	671	902	1.731	32.896
1966-67	6.855	1.329	3.178	3.658	14.313	1.049	1.385	625	1.056	2.580	36.028
N.º índice 1957-58 = 100	1.319	706	854	868	711	341	359	248	838	1.183	754

FUENTE: Datos básicos: I. N. E.—Elaboración: Secretaría General Técnica del MEC.

(1) A partir de 1940, la máxima matrícula se produjo en 1953-54, con 20.173 alumnos.

fuerte reducción en el alumnado de Farmacia y, especialmente, Veterinaria, que en sus cuatro Facultades sólo fue cursada en 1966-67 por 641 alumnos, de ellos una tercera parte libres. Una de las causas parece ser el hecho de que conocimientos y funciones que tradicionalmente estaban atribuidos a veterinarios se han transferido a otras especialidades. También ha contribuido a esta infravaloración de dichos estudios la poca importancia relativa concedida a la ganadería.

167 La Universidad española se caracteriza por una excesiva concentración de alumnado en Madrid, que absorbe el 35,6 por 100 del alumnado total, y, en menor proporción, en Barcelona, con el 13,6 por 100 (cuadro número 33).

CUADRO NUM. 33
DISTRIBUCION DE LA MATRICULA UNIVERSITARIA POR DISTRITOS
(Curso 1966-67) (1)

	ALUMNOS	
	Número	Tanto por ciento
Barcelona	13.665	13,6
Granada	8.492	8,4
La Laguna	1.423	1,4
Madrid	35.975	35,6
Murcia	2.088	2,0
Oviedo	3.139	3,2
Salamanca	5.780	5,7
Santiago	5.004	4,9
Sevilla	5.886	5,8
Valencia	5.967	5,9
Valladolid	7.126	7,0
Zaragoza	6.580	6,5
	101.125	100,0

(1) Datos provisionales, sin incluir Universidades no estatales.
FUENTE: Secretaría General Técnica del MEC.

Según el Instituto de Investigación Educativa de la Institución Max-Planck, la matrícula ideal es 12.000 alumnos, y en ningún caso inferior a 1.500. De acuerdo con esta tesis, se ha procedido a crear Universidades autónomas en Madrid y Barcelona.

168 En la mayoría de las Universidades la matrícula ha ido creciendo, sin que las instalaciones docentes hayan seguido, ni desde lejos, ese crecimiento. Así, por ejemplo, las Universidades existentes en Madrid y Barcelona —existentes antes del Decreto-Ley de junio de 1968— no sólo superan la cifra óptima de 12.000 alumnos mencionada antes, sino que tanto esas Universidades, como otras de dimensiones muy alejadas del óptimo, tienen una gran parte de sus edificios universitarios (y lo mismo puede decirse, aunque en grado menor, de las Escuelas Técnicas Superiores) con una capacidad desproporcionada respecto el número de alumnos matriculados. Fa-

cultades construidas no hace todavía cinco años para 3.500 alumnos tienen una matrícula de 8.000.

No se conocen aún todas las causas del rápido crecimiento de matrícula en Madrid, si bien hay que destacar que gran parte de la población estudiantil madrileña procede de familias residentes en la propia ciudad. Este crecimiento se debe probablemente también a que únicamente en Madrid se imparten la totalidad de las enseñanzas superiores existentes. A ello se agrega el hecho de que, debido a la centralización general del país, desde su red de comunicaciones hasta su estructura jurídica y social, la capital se convierte en un centro de preparación y de observación de primer orden respecto a toda la clase de oportunidades a que puede aspirar un estudiante superior.

Escuelas Técnicas superiores **169** En términos relativos, el crecimiento de los estudios técnicos ha sido muy superior al de los universitarios, hecho natural si se considera que hasta la Ley de 20 de julio de 1957 en las Escuelas Técnicas Superiores regía la norma del «*numerus clausus*». Dicha Ley suprimió el examen de ingreso en las Escuelas Técnicas Superiores, sustituyéndolo por un curso selectivo. El primer año podía cursarse en cualquier Escuela o Facultad de Ciencias, y el segundo necesariamente en la Escuela cuya especialidad se había elegido. La Ley supuso, además, una apertura en el sistema tradicional, al permitir el acceso a las Escuelas, junto con los Bachilleres Generales, de los alumnos procedentes de los Institutos Laborales. El valor de esta Ley radica en que rompió los moldes tradicionales en la formación de los técnicos superiores, y aunque no produjo los resultados que de ella podían esperarse, dejó abierto el camino para la reforma de 1964.

170 La Ley de Reordenación de las Enseñanzas Técnicas de 1964, al ampliar las vías de acceso, suprimir los cursos selectivos y de iniciación y reducir a cinco los años de carrera, ha producido un incremento sustancial en el alumnado de estos Centros; además, es indudable que los estudios técnicos ejercen cada día una mayor atracción en la juventud del país.

171 En cada una de las diez especialidades el crecimiento anual se ha producido en forma muy regular, sin grandes diferencias, aunque naturalmente el crecimiento en el decenio 1957-67 ha sido más fuerte en aquellos estudios que partían de una situación más deficitaria, como Arquitectura.

172 La enseñanza técnica superior ha estado concentrada en Madrid tradicionalmente, con establecimientos más reducidos de este tipo y nivel en Barcelona y Bilbao, y sólo a partir de 1957 se ha iniciado una política descentralizadora con la creación de Escuelas en capitales de provincia. No obstante, en el curso 1966-67 el 57 por 100 de los efectivos cursaban sus estudios en Centros radicados en la capital de la nación.

Alumnos libres

173 La existencia de alumnos «libres» en la enseñanza y particularmente en aquellas especialidades que exigen un mayor contacto profesor-alumno es uno de los grandes males que aquejan al nivel de educación superior. La evolución de la matrícula libre en el conjunto de las Facultades Universitarias y Escuelas Técnicas Superiores aparece en el cuadro número 34. A partir del curso 1957-58, la matrícula libre en las Facultades Universitarias, que había estado estabilizada en torno a los 46 alumnos por cada 100 matriculados, inicia una tendencia decreciente hasta alcanzar, en el curso 1966-67, el valor 25, que ya había tenido en los cursos 1962-63 y 1963-64, aumentando hasta 32 en el 1964-65 y 30 en el 1965-66. Al examinar por Facultades el curso 1966-67 se comprueba que la máxima proporción de alumnos libres (cuadro núm. 35) se da en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas, debido seguramente a que estos estudios sólo pueden cursarse en Barcelona, Granada (Málaga), Madrid, Bilbao, Valencia y Santiago y son seguidos en gran proporción por personas que los simultanean con un trabajo remunerado.

CUADRO NUM. 34

TANTO POR 100 DE ALUMNOS LIBRES EN ENSEÑANZA SUPERIOR

	1932-33		1957-58		1966-67 (1)	
	Oficial	Libre	Oficial	Libre	Oficial	Libre
Facultades Universitarias	55	45	54	46	75	25
Escuelas Técnicas Superiores	69	31	94	6	82	18

(1) Datos provisionales.

FUENTE: Datos básicos: I. N. E.—Elaboración: Secretaría General Técnica del MEC.

CUADRO NUM. 35

PROPORCION DE ALUMNOS LIBRES EN LAS FACULTADES UNIVERSITARIAS

Curso 1966-67 (1)	Tanto por ciento
Ciencias	10
Ciencias Políticas y Económicas	40
Derecho	36
Farmacia	19
Filosofía y Letras	27
Medicina	12
Veterinaria	34
TOTAL	25

(1) Datos provisionales.

FUENTE: Secretaría General Técnica del MEC.

También se debe al elevado número de alumnos reprobados en los primeros cursos (en el curso 1962-63, 28 de cada 100 estudiantes). En cuanto a Veterinaria, la baja matrícula de alumnos que siguen estas enseñanzas, debida a las razones ya apuntadas, hace que apenas tenga significado estadístico la proporción de alumnos libres. Por otra parte, estos estudios son seguidos en número notable por alumnos radicados en medios rurales,

que no suelen tener posibilidades económicas para el traslado a la capital. Finalmente, en lo que se refiere a Filosofía y Letras, constituye la vía natural del magisterio primario para acceso a la docencia media y superior, a pesar de que el nuevo plan de estudios del Magisterio permite la matriculación en cualquier Facultad o Escuela Técnica. Son muy numerosos los maestros que los siguen como alumnos libres, si no pueden conseguir en el caso del maestro nacional, una licencia por estudios. Por último, no hay que olvidar que un cierto número de alumnos deben matricularse como «libres» por imperativos legales.

El acceso de la mujer a la educación superior

174 Otro aspecto a considerar es el de la participación de la mujer en la enseñanza superior. El tanto por ciento de alumnas ha ido gradualmente aumentando (en 1932-33 sólo cursaban estudios universitarios 2.058 mujeres, es decir, 6 por 100), y para el conjunto de la Universidad representaba en el curso 1966-67 el 30 por 100, si bien en Filosofía y Letras y Farmacia alcanzaba el 58 y 54 por 100, respectivamente. Los países desarrollados tienen una proporción del orden del 40 al 45 por 100. En la enseñanza técnica la proporción es reducidísima. Alcanza tan sólo un valor del 2 por 100. De hecho, la participación de la mujer en la enseñanza técnica es prácticamente simbólica.

Promedio de edad del alumno universitario

175 El análisis del alumnado de enseñanza superior en función de su composición por edades permite extraer consecuencias de interés. Si los estudios universitarios pueden comenzarse a los 17 ó 18 años y se terminan a los 23 ó 24 (cinco o seis años de carrera, según la especialidad), en un sistema normal el mayor porcentaje de alumnos debe encontrarse en este intervalo de edad. En la Universidad española este porcentaje fue del 79 en el curso 1966-67. El 21 por 100 restante corresponde a estudiantes desfasados por edad, esencialmente por retenciones en el sistema, aunque también pesan las «vocaciones tardías» y, en una pequeña proporción, alumnos que culminan sus estudios con el doctorado.

176 En la enseñanza técnica superior los estudios tienen en todas las especialidades cinco cursos. La proporción de alumnos en las edades a que se refiere el párrafo anterior alcanza el valor 82 en el citado curso 1966-67. En relación con la población de las mismas edades, los alumnos superiores universitarios y técnicos suponen una tasa de escolarización del 2 por 100, que indica la necesidad de actuar simultáneamente sobre las causas motivadoras de retenciones y hacer posible el acceso a los estudios a la edad normal a través de la protección escolar.

Retención

177 La proporción de alumnos suspendidos en los cursos de la carrera, en relación con el total, se aprecia en los cuadros números 36 y 37. En la enseñanza universitaria la proporción se mantiene en todas las Facultades en torno al 25 por 100, excepto en Ciencias Políticas y Económicas, que llega hasta el 40. Indudablemente ello obedece, como ya se ha indicado, a que esta Facultad se caracteriza por tener la mayor proporción de alumnos

SITUACION EDUCATIVA ACTUAL

CUADRO NUM. 36

ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

Alumnos suspendidos en porcentaje sobre el total (Todos los Cursos de la carrera)

Cursos	Ciencias	CC. PP. EE. CC.	Derecho	Farma- cia	Filosofía y Let.	Medi- cina	Veteri- naria
1960-61	20,8	26,2	23,2	29,3	15,4	21,8	22,4
1961-62	29,5	38,1	22,0	28,1	15,7	20,6	23,5
1962-63	22,7 (1)	38,9	22,1	25,7	16,0	22,5	20,3
1963-64	21,5	39,5	24,1	25,8	18,2	24,9	14,6
1964-65	25,9	43,1 (2)	24,5	26,0	19,4	21,3	18,2
1965-66	25,3	39,9	25,8	29,2	22,3	22,5	22,9

(1) Faltan los datos de la convocatoria oficial de septiembre y de los libres de junio y septiembre.

(2) Sin datos de Madrid.

FUENTE: Datos básicos: I. N. E.—Elaboración: Secretaría General Técnica del MEC.

CUADRO NUM. 37

ENSEÑANZA TECNICA SUPERIOR

Alumnos suspendidos en porcentaje sobre el total (Todos los Cursos de la carrera)

Cursos	Arquitectura	Aeronáuticos	Agrónomos	Caminos	Industriales	Industrias Textiles	Minas	Montes	Navales	Telecomunicación	I.C.A.I.	Industriales San Sebastián	Instituto Quími- co de Serría
1960-61	22,6	27,4	58,5	12,7	28,4	17,5	8,4	14,4	14,1	19,6	12,8	—	—
1961-62	13,6	30,4	39,2	19,4	32,8	15,1	19,2	14,4	25,8	14,1	16,1	—	—
1962-63	18,7	16,3	26,1	11,6	31,4	46,4	17,5	29,9	12,3	17,8	8,4	—	20,8
1963-64	24,5	13,9	24,5	20,5	27,4	19,1	20,6	27,0	33,1	14,9	17,7	16,8	23,8
1964-65	22,5	15,7	22,8	24,9	28,6	18,9	24,5	27,9	25,8	17,8	5,0	25,8	35,1
1965-66	53,5	42,6	48,2	45,4	35,9	29,7	32,9	54,3	42,2	51,4	38,5	44,3	44,9

FUENTE: Datos básicos: I. N. E.—Elaboración: Secretaría General Técnica del MEC.

que compatibilizan los estudios con trabajo retribuido y una alta relación alumnos-profesor. Las tasas de suspensos en las Escuelas Técnicas son notablemente superiores, y se han incrementado a partir de la reforma de estas enseñanzas con la supresión del examen de ingreso y la aplicación de un criterio selectivo dentro de las Escuelas, con lo cual el rendimiento cuantitativo de éstas no ha mejorado sensiblemente.

178 Finalmente, se considera para los cursos 1962-63 a 1966-67 la relación entre graduados y alumnos (cuadros núms. 38, 39 y 40). Los resultados son, en términos generales, coincidentes con los obtenidos por el indicador anterior: mayores retenciones o pérdidas en las Escuelas Técnicas que en las Facultades Universitarias (Ciencias Políticas y Económicas, Caminos y Arquitectura son los Centros de más baja productividad) y aumento de las pérdidas en el transcurso del período considerado en forma paralela al aumento del alumnado.

CUADRO NUM. 38

ENSEÑANZA UNIVERSITARIA.—Alumnos que terminaron los estudios

Facultades	CURSO 1962-63			CURSO 1963-64			CURSO 1964-65			CURSO 1965-66			CURSO 1966-67		
	Total	Var.	Muj.												
Ciencias	680	504	176	622	416	206	1.161	898	263	1.005	787	218	1.190	914	276
CC. PP. EE. y CC.	176	154	22	334	283	51	345	283	62	502	426	76	378	315	63
Derecho	1.160	1.062	98	1.079	982	97	1.116	1.000	116	1.161	1.010	151	1.215	1.038	177
Farmacia	269	125	144	518	257	261	514	227	287	539	279	260	573	261	312
Filosofía y Letras	859	314	545	1.209	444	765	1.018	439	579	1.054	398	656	1.775	608	1.167
Medicina	1.393	1.296	97	1.504	1.383	121	1.607	1.467	140	1.725	1.552	173	1.751	1.522	229
Veterinaria	95	93	2	75	71	4	35	35	—	42	42	—	42	42	—
Total	4.632	3.548	1.084	5.341	3.836	1.505	5.796	4.349	1.447	6.028	4.494	1.534	6.924	4.700	2.224

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

CUADRO NUM. 39

ESCUELAS TÉCNICAS SUPERIORES.—Número de alumnos graduados

Cursos	Arquitectura	Aeronáuticos	Agrónomos	Caminos	Industriales	Textiles	Minas	Montes	Navales	Telecomunicación	Total
1962-63	81	20	81	69	749	25	67	44	38	40	1.214
1963-64	145	57	159	167	447	29	67	51	48	100	1.270
1964-65	179	60	244	105	759	29	97	50	39	68	1.638
1965-66	191	66	106	157	765	20	83	26	49	66	1.529
1966-67	153	42	139	44	653	14	85	36	42	81	1.289

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

CUADRO NUM. 40

RELACION ENTRE EL NUMERO DE GRADUADOS EN ENSEÑANZA UNIVERSITARIA Y EL TOTAL DE ALUMNOS MATRICULADOS EN EL MISMO NIVEL Y ESPECIALIDAD

Facultades	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66	1966-67
Ciencias	4,5	3,5	5,9	5,1	5,4
Ciencias P. y Ec.	2,1	3,2	3,1	4,1	2,2
Derecho	8,5	7,6	7,5	7,5	7,4
Farmacia	5,4	10,8	10,9	9,9	10,4
Filosofía y Letras	8,0	9,0	6,9	6,0	8,7
Medicina	8,3	7,4	8,2	7,6	7,4
Veterinaria	18,0	14,8	6,6	11,4	10,0

FUENTE: Datos básicos: I. N. E.—Elaboración: Secretaría General Técnica del MEC.

Profesorado

179 El profesorado está formado por catedráticos designados «para universidad y cátedra determinadas»; profesores agregados, adscritos, en principio, pero no necesariamente, a un Departamento y que podrán hacerse cargo de asignaturas equiparadas a la propia; profesores adjuntos, cuya misión es, en general, la de suplir al catedrático o profesor agregado; y, finalmente, profesores ayudantes de clases prácticas. La situación profesional de cada uno de estos cuatro escalones es absolutamente distinta: los catedráticos y agregados son funcionarios públicos a todos los efectos; los adjuntos, aun ingresados por oposición, no tienen este carácter y, al igual que los ayudantes, carecen de derechos pasivos y de trienios, y su régimen de seguridad social es notoriamente deficiente. De entre estos últimos, sólo los adjuntos por oposición disfrutaban de una precaria estabilidad por períodos de cuatro años. Los demás profesores intermedios sólo tienen nombramientos anuales. En la práctica, el sistema es modificado por las diversas situaciones interinas (extensiones, encargos de cátedra vacante, encargos de agregaduría vacante), cuyos nombramientos caducan tan pronto se proveen los puestos que ocupan. Existe, además, un número elevado de encargados de curso, cuyos nombramientos, en principio, pueden recaer en personas que no tengan la calidad de adjunto.

180 De todo este personal docente, sólo los profesores agregados tienen preceptivamente un régimen de plena dedicación. Este régimen existe desde 1959 con carácter voluntario para catedráticos, y desde la Ley de junio de 1962 y Orden de 31 de diciembre de 1968 existe un régimen similar para los profesores adjuntos. Los resultados de la aplicación de este régimen de trabajo han sido positivos.

181 La Ley de 1965 creó el Departamento como institución intermedia entre la Facultad y la cátedra. La cátedra viene disfrutando, tradicionalmente, de una autonomía total no sólo en el orden del pensamiento, sino también en el orden pedagógico. En la mayoría de los casos no existe coordinación alguna de programas, ni el catedrático tiene obligación de desarrollar unas materias con preferencia a otras. El Departamento, creado por la Ley de Estructuras de 1965 para remediar tal situación, no se ha configurado plenamente. En algunos casos no se ha hecho otra cosa que crear tantos Departamentos cuantas cátedras existían, con lo cual se ha desvirtuado esencialmente su idea original. Sin embargo, en algunas Facultades como las de Filosofía y Ciencias, el Departamento ha constituido un eficaz instrumento de trabajo.

182 El número y la situación del profesorado universitario en 1.º de octubre de 1968 era el siguiente: Catedráticos: 923; de ellos, 482 de dedicación exclusiva (régimen de 1959). Encargados de cátedra vacante: 112. Agregados: 211 (todos ellos en régimen de exclusiva dedicación). Adjuntos: 1.749 (de ellos, 246 con dedicación preferente). Ayudantes: 2.000. Encar-

gados de Curso: 1.708 (en gran parte adjuntos). Según se indica en el cuadro número 27, en el curso 1966-67 había unos 105.000 alumnos matriculados en la Universidad española, lo que demuestra una baja proporción de profesores por alumno, tanto más habida cuenta del reducido número de horas de clase impartidas debido en muchos casos a la baja remuneración que origina el pluriempleo del profesorado.

183 El método de selección y promoción del profesorado varía según su estatuto profesional. Los profesores agregados y los catedráticos son seleccionados mediante oposición, que permite no sólo el acceso a un cuerpo profesional, sino a la vez, y al menos para los catedráticos, el acceso a una cátedra concreta. De este modo, la libertad de la Administración para cubrir las vacantes queda muy limitada. No existe automatismo ninguno para la celebración de oposiciones ni calendario al que éstas hayan de ajustarse, con lo cual los aspirantes carecen de la mínima probabilidad —que existe en otros cuerpos del Estado— de la celebración de oposiciones en fechas fijas y conocidas. La oposición incluye un primer ejercicio, que teóricamente la asimila a un concurso. Aunque para tomar parte en la oposición se exige un período mínimo de docencia, se trata tan sólo de un requisito formal que en muy poco es tenido en cuenta a la hora de decidir. El régimen del traslado de una cátedra a otra es absolutamente voluntario. Son relativamente frecuentes los cambios de destino, puesto que tampoco existen plazos de permanencia mínima en una Universidad antes de solicitar el traslado a otra. El punto final de destino, en la mayoría de los casos, es la Universidad de Madrid.

184 La situación del personal no estrictamente docente no contribuye a mejorar el cuadro expuesto: médicos internos, laborantes y personal de laboratorio, maestros de taller y auxiliares de todas clases carecen prácticamente de estatuto profesional alguno. Parte de ellos son contratados por las Universidades al amparo del artículo 83 de la Ley de Ordenación Universitaria como personal obrero, aunque la calificación profesional que se les exige es muy superior.

Gobierno y organización

185 El gobierno de las Universidades ha permanecido prácticamente invariable durante más de un siglo. Los moldes pensados para dirigir Centros universitarios de muy reducido número de alumnos han continuado inmóviles cuando la Universidad alcanzaba las cifras a que se refiere el cuadro número 33. Las autoridades académicas se han encontrado, en general, desprovistas de toda otra autoridad que no tuviera por origen su propio prestigio personal y académico; ni frente a profesores ni frente a alumnos han tenido en realidad medios eficaces para respaldar sus decisiones. Las Juntas de Gobierno y las Juntas de Facultad, de composición no bien definida, cuando han llegado a constituir cuerpos colegiados excesivamente nu-

merosos sin subdivisión alguna en comisiones operativas, no se han mostrado plenamente eficaces para una ágil acción administrativa que ha venido entorpecida, además, por un proceso de centralización excesivo. Baste señalar, por ejemplo, que el nombramiento de tribunales de tesis doctorales tiene que ser realizado por el Ministerio.

186 Por lo que respecta a los Colegios Mayores, y a pesar del desarrollo cuantitativo que han alcanzado (existe un total de 132 Colegios Mayores, 89 de alumnos y 43 de alumnas), no siempre han respondido a su función formativa, siendo en muchos casos simples residencias, a veces lujosas. Su localización tampoco ha obedecido a unas normas claras de desconcentración de los Centros universitarios con matrícula excesiva y de utilización de Universidades con capacidad disponible.

187 Finalmente, ha de llamarse la atención sobre los aspectos económicos. Puede afirmarse que la enseñanza universitaria (y lo mismo puede decirse, en principio, de las Escuelas Técnicas Superiores) es prácticamente gratuita. La matrícula (2.000 pesetas para las Facultades literarias y 3.000 para las experimentales) apenas cubre la séptima o sexta parte del costo real que el servicio representa actualmente para la Administración, pese a la limitación de los presupuestos universitarios. **Esto significa que el contribuyente financia con la casi totalidad de su coste al estudiante universitario, simplemente por el hecho de serlo y sin que se ofrezcan las debidas garantías de que los recursos serán debidamente utilizados. Lejos de ello, los bajos rendimientos del sistema prueban que no siempre estos recursos son utilizados en la forma más adecuada.**

Planes de estudio y métodos de enseñanza

188 Por lo que respecta a los planes de estudio se observa que, en general, están orientados para la preparación de las profesiones tradicionales, sin incluir otras carreras que la evolución de la sociedad contemporánea requiere. Al mismo tiempo, se han modificado frecuentemente los planes de estudio sin tenerse debidamente en cuenta los medios con que la Administración cuenta para hacerlos efectivos. En la elaboración de los mismos se ha omitido muchas veces la referencia a las circunstancias locales o de ambientación que puedan hacer particularmente aconsejable la implantación de determinadas enseñanzas.

189 De otro lado, la libertad de cátedra ha sido entendida, no ya como independencia en el pensamiento, sino como autonomía en el desarrollo de la asignatura confiada a cada profesor. De aquí se han derivado algunos de los defectos señalados anteriormente. El método de enseñanza

se ha fundamentado en la clase magistral y el examen, aquélla concebida como conferencia dedicada únicamente a la transmisión de conocimientos, y éste como control de la información impartida. Unido este dato a la bajísima proporción de profesores por estudiantes, se explica el peso, proporcionalmente excesivo, consagrado a la información puramente memorista y el olvido, o por lo menos la preterición, de la crítica racional aplicada al conocimiento. El contacto con el profesor y con el material bibliográfico ha quedado reducido, como secuela obligada de la masificación, a los grupos que dentro de cada curso mostraban un interés más concreto. En menor medida, las mismas razones hacen que las prácticas de laboratorio o clínicas no se realicen con la intensidad mínima exigible.

Funciones y rendimiento

190 Una valoración crítica de la Universidad ha de hacerse teniendo presentes sus fines esenciales, que son a la vez los objetivos que debe tener presente toda reforma. **Existe consenso en la apreciación de que los objetivos esenciales son los siguientes: investigación científica, transmisión del saber acumulado, síntesis cultural de los saberes e integración de la ciencia y de la cultura con la sociedad circundante.**

191 Sin investigación científica no hay Universidad. Los Centros de estudios superiores en que no se investiga no son Centros universitarios en sentido propio. En este aspecto, que se trata más ampliamente en la última parte de este capítulo, se deja sentir en la Universidad española la falta de medidas de coordinación, que hagan realidad el espíritu de trabajo en equipo, conectando más estrechamente la investigación con las necesidades realmente sentidas por la sociedad y, en suma, mejorando la productividad de los recursos con que hoy la investigación cuenta. Las transformaciones cuantitativa y cualitativa que la Universidad está experimentando dan origen a una serie de problemas de considerable importancia sobre la transmisión del saber. **Es también misión de la Universidad ofrecer a sus alumnos —y, de rechazo, a la sociedad entera— una concepción clara, abierta y operativa sobre el hombre, la sociedad misma y el mundo.** Esta síntesis se dificulta cada día por la creciente fragmentación y especialización de los saberes y hace ver la necesidad de impulsar todo aquello que puede contribuir a la intercomunicación de los distintos sectores del saber y a la apertura del horizonte mental de profesores y alumnos.

192 Uno de los más típicos defectos de la Universidad española lo constituye el escaso contenido práctico de las enseñanzas que imparte. En la inmensa mayoría de los casos, en efecto, se limita a transmitir conocimientos teóricos y descuida el análisis de casos reales, la historia clínica, la experiencia de laboratorio o el tratamiento de los graves problemas que conmueven la conciencia contemporánea. La integración Universidad-sociedad no debe, sin embargo, convertir a aquélla en un simple centro para la preparación de profesionales. Ello supondría un menguado servicio a la so-

ciudad. La razón es clara: por muchos motivos, **la sociedad necesita, sobre todo, que la Universidad le proporcione «cabezas hechas» y no simplemente «cabezas llenas»,** mentes creadoras capaces de responder al reto de los tiempos nuevos tanto o más que especialistas dueños de unas técnicas determinadas. Sólo las primeras son capaces de aprender por sí mismas, de integrarse en un proceso de educación permanente y servir así a una sociedad sujeta a un ritmo siempre acelerado de transformación.

193 La Universidad sirvió, indudablemente, a la sociedad en tiempos pasados. Pero es también indudable que hoy existe un desajuste entre Universidad y sociedad. El desajuste se produce por el hecho mismo de que la Universidad —anclada, como está, en fórmulas pasadas— no es capaz de proporcionar a la sociedad lo que ésta espera de ella. Se da, además, la circunstancia de que la evolución social es rapidísima; por lo cual, **la «incapacidad de respuesta» de la Universidad a las nuevas y siempre crecientes necesidades sociales, se pone de manifiesto con crudeza progresiva y genera un clima de grave desazón.** La Universidad debe ser el instrumento de elevación en la vida de un pueblo; cuando deja de cumplir esta función, su rectoría queda circunscrita a lo puramente intelectual y aun a veces ni en este campo. La Universidad debe ser responsable, a la vez, de la formación de los cuadros dirigentes de la vida nacional.

194 El incumplimiento de estos fines crea una conciencia angustiada en docentes y discentes de la función, del puesto y de los resultados logrados por la Universidad. Esta angustia, difusa manifestación de este grave desajuste entre sus funciones específicas y sus logros, es el clima propicio para todas las explosiones y revueltas estudiantiles. Sin embargo, conviene subrayar dos hechos: 1.º Que también los gobiernos nacionales, los organismos supranacionales y sectores sociales en otros tiempos insensibles a los problemas educativos (el empresarial, por ejemplo) participan hoy de aquella desazón y se disponen a colaborar en la busca de soluciones al problema. 2.º Que la inquietud estudiantil no se debe sólo a las indudables deficiencias de la Universidad. Los universitarios, en efecto, se agitan también por problemas que afectan al todo social, del que son quizá la parte más sensible y abierta al futuro. Tienden a ver a la Universidad como una pieza más del conjunto que contribuye a mantenerlo tal cual es, es decir: «injusto», «clasista», etc. En consecuencia, encuentra fácil aceptación entre algunos grupos de estudiantes la idea de que «hay que hacer saltar» la Universidad, aun cuando no se encuentren en condiciones de ofrecer «fórmulas de recambio». Dentro de estos últimos grupos existe también una minoría de agitadores que actúan por móviles estrictamente políticos y obedeciendo a consignas ajenas al interés universitario.

195 Una parte de lo que la sociedad espera de la Universidad se determina al planificar el desarrollo del país. Es importante que haya una perfecta

conexión entre la planificación del desarrollo socioeconómico y la de la educación. Una separación completa sería hoy imposible e invalidaría las dos. Pero conviene, asimismo, no circunscribir los objetivos a términos económicos. El valor de la persona, como el de la educación que la cultiva y potencia hasta la cima de sus posibilidades individuales y sociales, no es sólo una cuestión económica, aunque ésta nunca puede desdeñarse.

196 La Universidad debe ser pieza clave en una auténtica democratización de la educación, en cuanto que ofrezca automáticamente una igualdad de oportunidades a todos para el acceso a ella. Esta democratización implica la igualdad de oportunidades en el acceso a todos los puestos de responsabilidad y mando. Cada día se requieren niveles de formación más altos para todos los puestos calificados o de responsabilidad en el campo político, empresarial o de la administración pública. Los estudios, y más concretamente los estudios superiores, son, y deben ser, las armas más poderosas de movilidad y promoción social. En consecuencia, una sociedad que aspira a democratizarse reclama que se igualen las oportunidades de acceso a los estudios superiores. Y aún antes de conseguirlo, «lanza» sobre las puertas de la Universidad un número creciente de aspirantes a cursar estudios superiores.

197 La Universidad se encuentra, por ello, necesitada de hondas transformaciones cuantitativas y cualitativas: El número total y la proporción de graduados en cada rama de los estudios superiores que serán necesarios para que la economía del país progrese al ritmo previsto crecerá en progresión geométrica, al igual que las nuevas profesiones y los recursos personales y materiales que se requieren para atender dichas necesidades. Estas inversiones humanas y materiales plantean uno de los más graves problemas y son, por otra parte, la única vía de solución.

Problemas de estructura

198 La Universidad, con su actual estructura y modo de hacer, favorece escasamente el proceso de democratización y, en consecuencia, es fácil objeto de ataque en una sociedad que aspira a democratizarse. El estancamiento que produce el crecido número de suspensos en las pruebas de madurez del Curso Preuniversitario perjudica de modo particular a los procedentes de sectores socio-económicos menos favorecidos, a quienes empuja al ejercicio profesional, cerrándoles el paso a la Universidad. El actual sistema tampoco contribuye a «igualar las oportunidades» de ultimar los estudios de que cada cual —por razones personales— es capaz. La configuración monolítica de las carreras universitarias es una de las causas. En efecto, no todos los muchachos que acceden a la Universidad tienen condiciones personales para terminar las actuales carreras. Lo que en modo alguno quiere decir que sean incapaces de completar su formación con algunos estudios superiores y capacitarse para rendir a la sociedad un

trabajo útil de alto nivel. Por esta razón y por las deficiencias del propio sistema de enseñanza, son enormes los porcentajes de abandono y, consiguientemente, de frustraciones, y exigua la productividad del sistema educativo.

199 Bastarían estas razones para abogar por una división de los estudios superiores en varias etapas, a cada una de las cuales corresponde una distinta titulación socialmente reconocida. Será, no obstante, preciso no olvidar que todas ellas deben darse en un «ambiente» universitario verdaderamente tal. **La Universidad ha de intentar dotar a sus alumnos de una formación integral, sin limitarse a transmitirles una determinada masa de conocimientos.** Pero ocurre que una parte de esa formación (la relativa a ciertas motivaciones, aptitudes y actitudes) es poseída en grado menor, al iniciar los estudios superiores, precisamente por los alumnos procedentes de los sectores socioeconómicos menos favorecidos. La Universidad debe intentar compensar la indudable desventaja inicial de esta parte —cada vez más importante— de su alumnado.

200 La Universidad actual falla también en su función orientadora. Esta función reclama una dirección constante del proceso de aprendizaje de cada alumno. Por ello, la limitación que impone la capacidad de cada centro debe ser respetada dentro de cada Universidad. El alumnado no puede sobrepasar la cifra que impida esa personal comunicación que varía con las diversas disciplinas y técnicas empleadas. La Universidad no puede ser sólo un centro donde el profesor imparte enseñanzas magistrales, distanciado de sus alumnos, con muy escaso o nulo conocimiento de sus posibilidades, de su vocación, de su rendimiento y de las dificultades con que tropiezan en la adquisición de conocimientos, hábitos, actitudes y valoraciones. **Los fracasos masivos son una acusación contra el sistema de enseñanza.** Es posible que haya alumnos que busquen sólo el título por el camino del mínimo esfuerzo, pero la mayoría desean ser profesionales eficientes, no estar desarmados por falta de información y de formación ante un mundo con exigencias crecientes y de esforzada competencia.

201 Una profunda renovación didáctica y de contenidos se impone. La revisión de los contenidos implica una cuidadosa planificación del quehacer docente. **Urge una profunda renovación de la organización y de los métodos educativos. La tecnología tiene que mejorar los procedimientos de trabajo, en no pocas ocasiones anticuados.** La enseñanza programada o la televisión en circuito cerrado, por citar algunos ejemplos, apenas se emplean. La sociedad tiene derecho a la más alta rentabilidad de sus cada vez más gravosas inversiones en educación. Una cuidadosa didáctica actualizada tiene que contribuir a dar adecuada respuesta a esta legítima exigencia. Pero ello requiere la movilización entusiasta de todo el cuerpo docente y requiere también la puesta en juego de cuantos instrumentos puedan contribuir al logro de aquella formación integral. Es difícil de ima-

ginar, por otra parte, que pueda llevarse adelante con éxito este quehacer ingente y complejo si cada Universidad no se lo plantea corporativamente como objetivo. A esto puede contribuir la autonomía de las Universidades. La autonomía no puede limitarse a un mayor o menor grado de discrecionalidad en el establecimiento de los planes de estudio. La selección del profesorado, la designación de sus gobernantes y, en fin, la disponibilidad de los recursos económicos son otras tantas piezas clave de la autonomía propiamente dicha (1).

202 Actualmente abandonan la Universidad profesionales de valía a causa de las insuficiencias del «status» correspondiente a la docencia. Influyen en ello la escasa e irregular retribución, la falta de futuro, etc., que aquejan a buena parte del cuerpo docente. Esto ocasiona la «fuga de cerebros» a ambientes universitarios o científicos extranjeros o a sectores no académicos dentro del país y la falta de dedicación completa de una buena parte de las personas que integran el cuerpo docente.

Movimientos estudiantiles

203 Los movimientos estudiantiles, en fin, merecen también una referencia especial. Se observa con facilidad que un número cada vez más frecuente de reivindicaciones son estrictamente políticas y que la crítica estudiantil alcanza a toda la estructura de la sociedad. Otras reivindicaciones apuntan, sin embargo, a conseguir modificaciones estrictamente universitarias. La tensión nacida de reivindicaciones de este tipo disminuirá en la medida en que las mejoras se vayan produciendo. Y, aún antes de que se produzcan, en la medida en que pueda llevarse al ánimo de los estudiantes, la convicción de que «son» —y no simplemente «están»— en la Universidad. La rebeldía estudiantil tiene múltiples fundamentos, pero es indudable que una de sus consecuencias inmediatas es el que no puede descuidarse su ascendente participación en la marcha de las Universidades. Estas exigencias han de ser justamente satisfechas, so pena de desperdiciar una fuerza poderosa que de otro modo se rebelará contra la propia institución que no canaliza e integra sus ímpetus renovadores. La responsable participación de los estudiantes es un capítulo fundamental en toda la organización universitaria.

204 Existe una tendencia generalizada a culpar de los males de la Universidad a otras piezas del sistema educativo o a otras instituciones del cuerpo o de la vida social. Tal tendencia, aunque en parte verdadera es estéril, ya que induce a la inacción y, por añadidura, ignora el hecho de que

(1) Tal es el esquema del proceso iniciado con el Decreto-Ley de junio de 1968 sobre creación de nuevas Universidades e Institutos Politécnicos.

también a la Universidad podrían culparle de sus males los otros sectores educativos o sociales. Lo que es evidente es que la gravedad de los problemas no puede dejar a nadie indiferente y que la nueva estructuración de la Universidad tendrá que vincularse estrechamente a las exigencias sociales. Para ello tendrá que multiplicar su eficiencia, para convertirse en motor del progreso económico, de la movilidad social y de la forja de las personalidades que reclama el momento crítico y esperanzador por el que atravesamos. Y que en revancha la sociedad tendrá que multiplicar su aportación económica y prestar aliento a los objetivos e ideales de la Universidad renovada.

Universidad e Investigación Científica

205 La formación de científicos e investigadores, en la proporción que exige la actual sociedad, es una necesidad apremiante en todos los países. Esta formación se realiza, en realidad, desde las primeras etapas del proceso educativo, y tiene su culminación en la Universidad. Pero la Universidad no podría realizar esta función si no estuviera, a su vez, vigorizada por la investigación científica. Ha existido un inmenso contraste, en los planes de estudio y en la naturaleza y actividad de las cátedras, entre las potentes Universidades investigadoras y las decaídas Universidades donde se mantenía el dominio de una enseñanza verbal.

206 Para alcanzar esos objetivos (formación de profesionales científicos y de investigadores) que exige la sociedad actual, la Universidad ha de plegarse a estas nuevas exigencias. Cuando la investigación es intensa, da carácter a la Universidad en aspectos esenciales de su organización. Pesa esencialmente en la selección de su profesorado, con exigencias crecientes de alto nivel investigador. Se refleja en unos métodos de enseñanza en los que el alumno desempeña un papel activo, y no el de mero receptor de generalizaciones rutinarias. La formación de profesionales es hoy una necesidad social que la Universidad ha de atender. Pero la Universidad ha de atender también a la formación de los investigadores que nutren la propia actividad docente y que, además, son punto de partida del desarrollo técnico. Se trata de dos sectores de la actividad universitaria claramente diferenciados, pero con relaciones mutuas esenciales.

207 Sin embargo, la gran demanda de la sociedad actual, motivada por el deseo de impulsar el desarrollo del conocimiento científico que exige formación de investigadores, rebasa ampliamente las posibilidades que imponen las características mismas de la Universidad. Junto al desarrollo investigador en la Universidad, están creciendo en el mundo los Institutos de investigación, organizados independientemente de aquéllas, pero vinculados, por sus fines, con la actividad profesional y con la vida universitaria.

208 En 1939 se creó el Consejo Superior de Investigaciones Científicas con la finalidad de fomentar, orientar y coordinar la investigación científica nacional. La acción del Consejo se centró, desde su iniciación, en el soste-

nimiento y desarrollo de los Institutos que había establecido la Junta para Ampliación de Estudios y la creación de otros nuevos. A la vez el Consejo fomentó la investigación en las Universidades, estableciendo en numerosas cátedras Secciones de sus Institutos Nacionales. Al cabo de pocos años, existían numerosos Institutos de investigación distribuidos por toda la geografía nacional, con organización independiente de las Universidades, pero relacionados con ellas en la función científica a través de esas Secciones de los Institutos del Consejo, establecidas en las cátedras investigadoras. La institucionalización en España de la investigación científica con órganos permanentes que aseguren la continuidad del trabajo científico se complementó con el reconocimiento de la función investigadora como actividad profesional. Al hacerse la investigación, en nuestro tiempo, función social, se ha convertido en profesión. Esta labor de formación de investigadores ha contribuido, de forma importante, a elevar el nivel científico de las Universidades. Durante las últimas décadas, los cuadros docentes de la Universidad española se han cubierto con un número creciente de investigadores que han llevado a la enseñanza la formación y los hábitos de la investigación científica. A tal fin, en 1962 se estableció por el Ministerio de Educación Nacional la Comisión para el Fomento de la Investigación en las Universidades, con la misión de subvencionar planes de investigación.

209 En España hay todavía un problema de desarrollo científico en relación con el volumen de necesidades de la sociedad. En realidad, el apoyo a la investigación dista todavía mucho de ser suficiente. Según los datos de la O. C. D. E., la proporción del producto nacional bruto dedicada a las inversiones públicas para la investigación científica da el siguiente cuadro, por lo que se refiere a los principales países de Europa: en Gran Bretaña ese tanto por ciento es del 2,3; en los Países Bajos, del 1,9; en Francia, del 1,6; en Suecia, del 1,5, y en Alemania, del 1,4. España sólo alcanza el 0,2 por 100.

210 Por otra parte, el número de nuestros investigadores es muy escaso. Se estima que son unos 2.800 hombres de ciencia los que se dedican a tareas investigadoras, buena parte de ellos agrupados en los Institutos y Patronatos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Esto supone, aproximadamente, un índice de 9 por 100.000 habitantes, frente a un índice de 30 a 130 en países altamente desarrollados.

211 Otro problema muy agudo es que el potencial científico actual del país en su mayor parte no ha llegado a establecer contacto con los órganos de la producción. Apenas existen las vías efectivas que conducen al aprovechamiento tecnológico de nuestras posibilidades científicas actuales. Hay, por tanto, un potencial científico en España que no es aprovechado por los órganos de la producción, aunque sí lo ha sido en otros países.

Mientras España exportaba investigación, estaba pagando indirectamente la de fuera, a través de las patentes importadas. Esto ocasiona un agudo desequilibrio de nuestra balanza de pagos tecnológica. Aunque es sabido que todos los países en un estadio intermedio de desarrollo tienen desequilibrada su balanza de pagos tecnológica y cabe prever que, durante bastantes años, España tendrá que soportar un fuerte gasto en pago de tecnología extranjera, debe tenderse a equilibrarlo con los gastos destinados a la investigación propia.

212 Una iniciativa para aunar la investigación básica y la aplicada fue la creación en 1958 de la Comisión Asesora de Investigación Científica y Técnica, dependiente de la Presidencia del Gobierno, que unos años después se convirtió en órgano consultivo de la Comisión Delegada de Política Científica, creada en 1963. Las subvenciones a proyectos coordinados de investigación, el fomento de las Asociaciones de Investigación constituidas por empresas y recientemente la ayuda a Planes Concertados de Investigación entre las empresas y los Centros de Investigación Científica, han sido, hasta ahora, las medidas más importantes encomendadas a la Comisión Asesora para lograr esas vías de penetración de la actividad científica en los órganos de producción del país.

213 En síntesis, los problemas fundamentales que hoy tiene planteados la investigación científica en España son los siguientes:

- 1) **Desconexión de la Universidad.**
- 2) **Desconexión de las necesidades sociales.**
- 3) **Desproporción excesiva entre el trato de favor concedido a las disciplinas científicas con posibilidades de aplicación práctica y el descuido de las ciencias humanas y sociales.**
- 4) **Penuria de medios económicos.**
- 5) **La falta de una política a largo plazo.**

La Enseñanza Superior privada

214 En este campo la acción de los particulares es mucho menor que en el nivel primario y medio. El nivel de profesorado, tasas y protección escolar de los Centros de la Universidad de Navarra es semejante al de las Universidades oficiales. También existen varios Centros en la Universidad de Deusto, y, por su parte, la Universidad Pontificia de Salamanca, además de los estudios eclesiásticos tradicionales, ha puesto en marcha dos Secciones de la Facultad de Filosofía y Letras. Puede observarse una concentración de esfuerzos en la zona vasconavarra, zona de un alto nivel de desarrollo, en la que no ha existido hasta ahora ninguna Universidad del Estado. Existen, además, Escuelas Técnicas Superiores no estatales en Pam-

plona y San Sebastián (Universidad de Navarra), Córdoba, Madrid y Barcelona. Pueden señalarse finalmente las Academias universitarias —con actividades heterogéneas, frecuentemente como preparación de alumnos libres para sus exámenes en las Universidades oficiales— en Palma de Mallorca, Barcelona, Granada, Madrid, El Escorial, Albacete, León, Valencia, Burgos, Bilbao, Santander y San Sebastián. Estos Centros se rigen por la Ley de Ordenación Universitaria, en tanto que las tres Universidades citadas a principio de párrafo están acogidas al Concordato entre la Santa Sede y el Estado español.

215 La ayuda estatal a dichos Centros figura en el Presupuesto vigente con la cantidad de 30 millones para ayudas a los Centros Universitarios y de Enseñanza Técnica Superior no estatales, y cinco millones para el Plan General de Fomento de la Investigación en Universidades reconocidas de acuerdo con el artículo 5.º del Convenio con la Santa Sede de 5 de abril de 1962.



Capítulo 6

Enseñanzas artísticas

216 Las enseñanzas artísticas constituyen una modalidad perfectamente diferenciada de los demás tipos de enseñanza. **El arte no sólo tiene un valor espiritual, como productor de bienes para la satisfacción de las necesidades del espíritu, sino que tiene una proyección económica indiscutible.** Esto es así tanto para la obra de arte considerada en sí misma como para el reflejo de la capacidad artística en la concepción y ejecución de cualquier producto humano; la obra artísticamente bien diseñada y bien hecha vale más, y desplaza a las otras en el mercado nacional o internacional. El arte, en resumen, es altamente rentable.

217 Se discute mucho sobre el valor de la «enseñanza» para la formación del artista. Pero el arte, además de la inspiración, necesita algún medio a través del cual expresarse y un empleo acertado de esos medios; es decir, un oficio, una técnica, que, como cualquier otra, tiene que ser aprendida y debe ser enseñada. El artista «nace» y «se hace». **El problema fundamental de la enseñanza de las Bellas Artes es, pues, el de afianzar y perfeccionar las condiciones originarias del artista y enseñarle los recursos técnicos que su arte exige.**

Planes de estudio, grados y títulos

218 Las enseñanzas artísticas, tal como están organizadas en España, comprenden tres modalidades:

- Enseñanzas superiores de Artes Plásticas.
- Enseñanzas de Música, Danza y Arte Escénico.
- Enseñanzas de las Artes Aplicadas y Oficios Artísticos.

La enseñanza de las Artes Plásticas

219 En su grado estéticamente más exigente, se imparte en las Escuelas Superiores de Bellas Artes. En España hay, en la actualidad, cuatro: Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla. En Canarias (Tenerife), la Escuela de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos está autorizada para la docencia de las Bellas Artes, en el grado de las Escuelas Superiores. La enseñanza en ellas se divide en cinco secciones: Pintura, Escultura, Grabado, Restauración y Dibujo. En Sevilla hay, además, una sección especial de Imaginería Artística. Los estudios de las Escuelas de Bellas Artes comprenden un curso preparatorio, común a todas las secciones, y tres cursos de especialización, en cada una de ellas. Al finalizar los estudios y superar las pruebas correspondientes se otorga a los alumnos un Certificado de suficiencia o Diploma profesional en la sección respectiva. También pueden estas Escuelas conceder el título de Profesor de Dibujo, que habilita para el des-

empeño de una plaza de Profesor de tal especialidad en cualquier Centro de Enseñanza. Para obtener ese título es necesario, además de tener el Bachillerato Superior, seguir los estudios completos de una de las secciones de Pintura o Escultura y el curso especial del Profesorado; esto es, una escolaridad específica de cinco años.

*Las enseñanzas de Música,
Danza y Arte Escénico*

220 Se cursan en los Conservatorios de Música y Escuelas de Arte Dramático y Danza, estatales o no estatales, con validez oficial. Existen también Conservatorios no oficiales y Escuelas no oficiales, reconocidos por el Estado. Por el grado de sus enseñanzas, estos Centros se clasifican en Superiores, Profesionales y Elementales. Existen seis Conservatorios estatales (tres superiores —Madrid, Valencia y Sevilla— y tres profesionales o medios) y 36 no estatales (uno superior, 11 profesionales y 24 elementales). Escuelas de Arte Dramático y Danza hay en España seis estatales y una no estatal.

221 El plan de estudios de Música es necesariamente muy complejo, pues en realidad no hay una, sino diversas carreras de Música. Al finalizar los estudios correspondientes se expiden los títulos siguientes: Diploma elemental, Diploma de instrumentista, Título de Profesor y Título de Profesor superior de Música.

222 En las Escuelas Superiores de Arte Dramático, las disciplinas que actualmente se imparten están distribuidas en tres secciones: Interpretación, Ballet Clásico y Danza Española. En las demás Escuelas, por falta de dotaciones presupuestarias, las enseñanzas son muy incompletas y varían de unas a otras. La duración de estos estudios es de tres cursos en la sección de Interpretación y siete en cada una de las otras dos. Al final de los mismos se expide el título en la sección correspondiente.

*La enseñanza de las
Artes Aplicadas
y Oficios Artísticos*

223 Se imparte en las Escuelas del mismo nombre y en las de Cerámica. Actualmente existen en España 69 Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos estatales. Algunos de estos Centros, situados en grandes poblaciones, además de la Escuela propiamente dicha, que se denomina Central, cuentan con secciones o filiales, que en realidad son otras tantas Escuelas, sólo unificadas a los efectos económicos y de administración, pero distribuidas de hecho por diversos puntos de la población, lo cual facilita la asistencia de los alumnos. Las enseñanzas cursadas en las Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos se dividen en cuatro secciones: Decoración y Arte Publicitario; Diseño, Delineación y Trazado Artístico; Artes Aplicadas al Libro; y Talleres de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos. Los estudios, eminentemente prácticos, se distribuyen en cinco cursos académicos: los tres primeros, comunes a todas las secciones, y

los dos últimos, de especialidad. Al terminar con aprovechamiento los estudios de cada especialidad, se otorga a los alumnos el Título de Graduado de Artes Aplicadas en la especialidad correspondiente. También hay desde 1965 Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos no oficiales y reconocidas, que actualmente son 11, pero su número aumenta constantemente.

Número de alumnos y promedio por Profesor

224 En el curso académico 1967-68, el número de alumnos matriculados en Enseñanzas Artísticas ha sido el siguiente:

CUADRO NUM. 41

ENSEÑANZAS ARTISTICAS

(Alumnos matriculados en el curso 1967-68)

Centros	Alumnos
A) Escuelas Superiores de Bellas Artes	1.825
B) Conservatorios de Música Escuelas de Arte Dramático	30.931 1.996
C) Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos Escuelas de Cerámica	20.582 461
Total	55.795

FUENTE: Dirección General de Bellas Artes.

225 Al comparar el número de alumnos de cada enseñanza y el total con el correspondiente de profesores de todas clases y de maestros y ayudantes de taller, se obtiene la proporción que refleja el cuadro siguiente:

CUADRO NUM. 42

RELACION ALUMNOS-PROFESOR EN ENSEÑANZAS ARTISTAS

(Curso 1967-68)

Centros	Número de alumnos	Número de profesores	Relación alumnos/profesor
A) Escuelas Superiores de Bellas Artes	1.825	88	21
B) Conservatorios de Música y Escuelas de Arte Dramático	32.927	223	148
C) Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos y de Cerámica	21.043	749	28
Total	55.795	1.060	57

FUENTE: Dirección General de Bellas Artes.

226 Dado el extraordinario aumento del alumnado en estos Centros y la demanda de estos titulados, especialmente los de Artes Aplicadas, así como su necesidad para el desarrollo económico y social del país, se siente la necesidad de crear nuevos Centros. **En este terreno, la acción oficial ha seguido un ritmo muy lento y sus insuficiencias han sido compensadas en parte por la iniciativa privada.**

Problemas actuales de las enseñanzas artísticas.**Perfeccionamiento de los planes de estudio**

227 En las **Escuelas Superiores de Bellas Artes** el plan de estudios establecido en 1942 necesita un replanteamiento sobre la base de distinguir claramente entre la formación de los futuros profesionales del Arte (pintores, escultores, grabadores, restauradores) y la de los docentes del Arte (Profesores de Dibujo de Centros Superiores y Medios), acentuando la formación cultural, pedagógica y didáctica de estos últimos. El plan de estudios de los **Conservatorios de Música** es de 1966 y ha supuesto un paso adelante en la articulación de las enseñanzas musicales y en la revalorización social de los profesionales y de los docentes de la música, principalmente por el perfeccionamiento de su formación cultural. Las disposiciones legales pueden y deben ser mejoradas, sin embargo, a fin de desarrollar y dar plena efectividad a algunas de las ideas, tales como la doble modalidad de la enseñanza profesional y no profesional (tan peculiar ésta y ya vigente en otros países), la exigencia de titulación para las oposiciones al Profesorado de Conservatorios, los Cursos preliminares de canto coral destinados a despertar el interés por la Música, los Cursos intensivos y especiales de perfeccionamiento con Profesores invitados del máximo prestigio. Es necesario también extender la actuación de los Conservatorios en la educación musical y preescolar y permanente. Los estudios de **Arte Dramático y Danza**, carentes hasta el momento de un verdadero plan, necesitan urgentemente el establecimiento de un sistema docente suficientemente diversificado. Para ello parece aconsejable que, junto al plan de estudios regulares, con asignaturas básicas complementarias de formación cultural, se haga posible la asistencia del alumno a la enseñanza flexible de materias concretas, a fin de obtener la suficiente agilidad y un máximo rendimiento formativo.

228 El plan de estudios vigente en las **Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos** es de 1963 y tiende a proporcionar formación adecuada para una serie de profesiones, altamente remuneradas, y para las que existe una gran demanda en la industria, la artesanía y el comercio nacional, tales como decoradores, escaparatistas, figurinistas, proyectistas y diseñadores. La experiencia adquirida con la puesta en marcha de este plan es satisfactoria. En 1968 acaba de salir la primera promoción de graduados en Artes Aplicadas, que encontraron rápidamente colocación en numerosas empresas, y la matrícula de las Escuelas aumenta con notables y progresivos porcentajes, como puede verse en el cuadro siguiente:

CUADRO NUM. 43

ALUMNOS MATRICULADOS EN ESCUELAS DE ARTES APLICADAS Y OFICIOS ARTISTICOS

Curso	Número de alumnos	Diferencia anual	Porcentaje de aumento sobre el año base
1962-63	13.688		100 %
1963-64	13.002	— 686	95 %
1964-65	14.205	+ 1.203	103 %
1965-66	17.842	+ 3.636	130 %
1966-67	16.364	— 1.478	119 %
1967-68	20.582	+ 4.218	150 %

FUENTE: Secretaría General Técnica del MEC.

Aumento de Profesores de Enseñanzas Artísticas

229 Las enseñanzas artísticas, por su carácter eminentemente práctico y por el respeto debido a la personal libertad creadora, requieren una atención individualizada; cada alumno necesita una orientación y una corrección personales, que no pueden realizarse en modo alguno cuando la relación alumnos-profesor excede de ciertos límites máximos. Si se quiere que la enseñanza sea eficaz, el incremento del alumnado tiene que ir necesariamente acompañado de un paralelo y proporcional aumento de profesores. Pues bien, **las plantillas del Profesorado de enseñanzas artísticas permanecen invariables desde hace veinte años**, mientras que la población escolar se ha triplicado en el mismo período de tiempo. Así, por ejemplo, en las Escuelas Superiores de Bellas Artes el número de alumnos era en 1948 de 532, mientras que en 1968 se cifraba en 1.825, lo cual supone un aumento del 343 por 100.

Cursos de perfeccionamiento del Profesorado

230 Es muy importante que cuando el Profesorado acceda a la Cátedra, una a su elevada formación doctrinal y artística la suficiente aptitud y preparación pedagógica, objetivo al que tiende la Escuela de Formación del Profesorado, que funciona en conexión con la Comisaría General de Protección Escolar, y realiza su labor mediante el sistema de «Ayudantes becarios» para preparación de oposiciones a Cátedras. Pero es igualmente necesario el perfeccionamiento constante del Profesorado, de tal modo que se halle siempre al día de las corrientes artísticas y de las nuevas técnicas didácticas. Los conocimientos y las técnicas docentes evolucionan cada vez con mayor rapidez. Y más que en ningún otro campo, en el del Arte. **Los cursos de perfeccionamiento del Profesorado, siempre útiles, resultan aquí indispensables.**

Seguridad Social y protección escolar adecuada en las enseñanzas artísticas

231 Los alumnos de Escuelas Superiores de Bellas Artes, los de Conservatorios de Música y los de Escuelas de Arte Dramático y Danza se hallan, desde este punto de vista, en condiciones similares a los de otras modalidades de enseñanza. No ocurre lo mismo con los de Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos. Los alumnos de estos Centros no han gozado hasta el año 1962 de los beneficios de protección escolar (becas, pensiones, ayudas, préstamos). Desde esa fecha disfrutaban de dicha

protección, especialmente necesaria en este tipo de enseñanzas, debido a la situación económicamente débil de buena parte de su alumnado, en su mayor parte hijos de artesanos. En el curso 1964-65, el 10 por 100 de los alumnos de las Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos han sido becarios; en total, 1.390 becarios (213 de iniciación y 1.117 de continuación de estudios). Este porcentaje de becarios es todavía muy bajo.

Residencias de artistas

232 Un problema que se siente con singular agudeza es la falta de alojamientos, residencias o Colegios Mayores para que los alumnos de los Centros de Bellas Artes puedan estudiar con unas mínimas condiciones de comodidad y eficacia, por las dificultades que para ello encuentran, sobre todo los de instrumentos de música, en las pensiones o residencias estudiantiles generales, aun en la escasa medida en que tienen acceso a ellas.

Capítulo 7

Educación extraescolar y de la mujer

EDUCACION EXTRAESCOLAR

Tendencias de la educación extraescolar

233 La educación extraescolar institucionalizada ha seguido, hasta el momento, tres direcciones, según conceda atención preferente: a) A la instrucción; b) A la «cultura»; c) A la intercomunicación y la cooperación. La primera, toma como objetivo central de sus actividades el incremento de los conocimientos de los adultos. Suele tratarse de una educación voluntaria que se da generalmente en las Universidades o establecimientos de enseñanza media. La segunda se centra en actividades encaminadas a despertar emociones estéticas mediante la difusión de creaciones literarias y artísticas. Tal es la finalidad de las Casas de la Cultura. La tercera dirección, socio-cultural, procura ante todo suscitar círculos de convivencia y colaboración en el seno de los cuales se potencien las fuerzas creadoras de la intercomunicación humana. Esta dirección tiene su concreción en el club, no entendido como simple lugar de reunión para un grupo de selectos, sino como agrupación de personas, principalmente jóvenes, que se reúnen para programar mejoras agrícolas, oír música, jugar, discutir, preparar excursiones colectivas u otras actividades.

234 La enseñanza de adultos ha sido casi exclusivamente reparadora de las insuficiencias de la instrucción elemental y sólo en contados casos pudo complementarla o perfeccionarla, pero siempre con un enfoque de enseñanza primaria. La propia Ley Moyano organizaba este tipo de educación «para aquellos adultos cuya instrucción haya sido descuidada o que quieran adelantar en sus estudios». El estado de cultura de la inmensa mayoría de los españoles que no seguían cursos postprimarios obligaba a orientar la instrucción de adultos hacia la simple alfabetización o la actualización de las nociones básicas del programa de la escuela primaria. Es justo añadir que, **faltos de una política y una pedagogía adaptadas a las necesidades de la educación extraescolar, la inmensa mayoría de los analfabetos no se matriculaban en las clases de adultos o las abandonaban en cuanto les exigían esfuerzos para los que carecía de preparación intelectual o psicológica.** De esta manera, esa enseñanza era recibida, casi exclusivamente, por los jóvenes que deseaban actualizar sus conocimientos elementales. Otro intento de cierta importancia fue el de las Misiones que llevaron a las más apartadas aldeas los mensajes de la literatura y el arte clásico.

235 Para canalizar las actividades extraescolares de la educación de adultos se creó en el año 1953 la Comisaría de Extensión Cultural, integrada por cuatro servicios técnicos: Medios Visuales, Medios Auditivos



Lecturas Educativas y Misiones Educativas. Se concedió, desde el primer momento, una gran importancia a la centralización de los medios audiovisuales, y luego a su producción, cuando se trataba de elementos que el mercado nacional no ofrecía. Así, el Servicio de Medios Audiovisuales creó la Cinemateca y la Sección de Proyección Fija. El de Medios Educativos se inició con los servicios de préstamo de la Discoteca y la Fonoteca. Más tarde se montó un estudio de grabaciones y otro de Televisión. En el año 1957, el Servicio de Lecturas Educativas creó la Biblioteca de Iniciación Cultural (B.I.C.), que presta libros enviándolos por correo a millares de beneficiarios distribuidos por todo el territorio nacional, y entre los que figuran principalmente las escuelas primarias, las parroquias, los Hogares del Frente de Juventudes, los cuarteles y Centros de carácter docente o cultural. En la actualidad, la B.I.C. cuenta con más de medio millón de volúmenes.

236 Durante los primeros años, la Comisaría llevó a cabo Misiones Culturales en distintas provincias españolas, organizadas por el Servicio de Misiones Educativas, que contaban ya con nuevos elementos de trabajo, principalmente los medios audiovisuales, montados en unidades móviles que permitían rápidos desplazamientos. A partir de 1960, las Misiones son reemplazadas por actividades en Centros Culturales Comarcales y Locales, regidos por Patronatos de igual ámbito y denominación. Se han creado hasta ahora 485 Patronatos y funcionan 237 Centros, que imparten un total de 514 cursos a 13.565 alumnos, aunque actualmente funcionan con mucha dificultad por falta de dotaciones para pagar al Profesorado. Las clases desarrolladas son de Cultura General, Mecanografía, Taquigrafía, Idiomas, Contabilidad, Secretariado, Dibujo y Actividades Femeninas.

237 Para coordinar y dirigir las tareas de los Centros y asistir a los Patronatos Comarcales y Locales existen 20 Comisarías Provinciales de Extensión Cultural. En las Delegaciones Provinciales se custodia el material audiovisual, de paso que se facilita a los Centros de la provincia. Las actividades de la extinguida Comisaría de Extensión Cultural han pasado recientemente a la Secretaría General Técnica del Ministerio, que las llevará a cabo a través de la División de Educación de Adultos y de Extensión Cultural. Deben mencionarse también las actividades del «Carro de la Alegría», nombre que el Ministerio de Información y Turismo ha dado a sus Misiones de Cultura y Arte, semejantes en sus objetivos a las anteriormente citadas, aunque acentuando el aspecto artístico (teatro, música, poesía). Igualmente merece mención la labor de las **Cátedras Ambulantes** de la Sección Femenina, que han desarrollado una gran labor de promoción cultural en los medios rurales.

238 Al examinar con visión retrospectiva la labor de las Misiones se llega a las siguientes conclusiones: su aspiración esencial —inquietar los

espíritus sumidos en la inercia y la rutina seculares, despertando en ellos afanes de saber y conocer mediante emociones estéticas—, no podía ser más digna de encomio. No obstante, el saldo de los resultados no respondía a los medios económicos y personales movilizados a tal fin porque su acción era esporádica y no alcanzaba a remover los posos de siglos de condicionamientos socio-culturales de tipo «tradicional». El deseo de cambiar el régimen de vida y los módulos de aspiración y realización sólo es viable cuando el contorno ofrece posibilidades de verter las energías movilizadas en moldes profesionales, económicos y sociales distintos de los habituales. Además, las actuaciones de cambio cultural dirigido precisan un personal competente no sólo en educación de adultos, sino también en antropología cultural, en sociología y en psicología social, para que lleven a cabo un estudio previo y detenido de la localidad o comarca donde se va a actuar, así como verdaderos **animadores culturales** con conocimientos y experiencia en dirección de grupos.

239 Los actuales Centros Culturales pueden considerarse, en cierto modo, como reducciones o simplificaciones de otra institución análoga, pero de ambiciones superiores: las **Casas de la Cultura**. En estas últimas el eje de su concepción y funcionamiento se centra en una Biblioteca, a la cual va anejo un depósito de libros, así como el Archivo Provincial. Tienen, además, otras actividades, tales como conciertos, conferencias y exposiciones de pintura y escultura. Estas instituciones no han podido desarrollar hasta el momento la labor que de ellas puede fundadamente esperarse por falta de medios. En cuanto a los Centros Culturales, modalidad preferible a las Misiones ambulantes y esporádicas, rinden un servicio eficaz a condición de que el profesorado sea competente y de que se complete la acción de las clases con ciclos de charlas, a nivel de los intereses, necesidades y capacidad de comprensión de los oyentes.

240 Esta observación vale en gran medida para las Casas de la Cultura, tanto en lo que respecta a los fondos de la biblioteca como al planteamiento de las actividades, que debiera tener en cuenta la conveniencia de extender el radio de acción y los beneficios del Centro a un público cada vez más amplio y «popular».

241 Diversos Ministerios y entidades desarrollan actividades muy amplias en el campo educativo, tanto en el aspecto de formación profesional como en el de educación popular. Tal es el caso de las Fuerzas Armadas y de los Ministerios de Agricultura, Gobernación, Trabajo e Información y Turismo. La Iglesia, la Delegación de Juventudes, la Sección Femenina y la Organización Sindical, tienen igualmente a su cargo programas educativos de importancia.

Problemas y necesidades

242 Los fallos apuntados se deben, en el fondo, a las siguientes causas:

- Falta de medios y métodos peculiares de la educación extraescolar.
- Falta de personal específicamente capacitado para esas tareas, que exigen una formación distinta de las habituales en las actuales profesiones docentes.
- Falta de una política coherente de educación de adultos.
- Falta de una planificación socio-cultural orgánicamente inscrita en la planificación económica.
- Falta de una doctrina de la educación extraescolar encuadrada en los postulados de la educación permanente.
- Falta de un claro concepto del tipo de hombre que la educación en todas sus facetas y aspectos debe formar, con vistas a un determinado tipo de sociedad, exigencia apremiante en nuestro país, sometido en el último decenio a un proceso acelerado de desarrollo económico, que reclama la utilización de una muy meditada estrategia del cambio cultural para acompañar las expectativas y aspiraciones, la distribución y el disfrute de los bienes del espíritu al ritmo galopante y masivo del consumo de bienes materiales.

Formación profesional de adultos

243 En el campo de la reconversión y formación profesional viene realizando una amplia labor el Ministerio de Trabajo, directamente o en conexión con otros organismos y entidades, a través de la **Promoción Profesional de Adultos** (P.P.A.), que tiende a la capacitación adecuada de toda la población activa y adopta formas distintas de acuerdo con las modalidades de la ocupación y la psicología del trabajador adulto, teniendo en cuenta factores sociales, tales como el paro, el subempleo o la migración y las transformaciones derivadas de las técnicas de producción o de los hábitos del consumo (ver cuadro 44).

CUADRO NUM. 44

PROMOCION PROFESIONAL DE ADULTOS (1967)

Modalidades	NUMERO DE CURSOS				NUMERO DE ALUMNOS MATRICULADOS			
	Agricultura	Industria	Servicios	Total	Agricultura	Industria	Servicio	Total
P. P. O.	500	563	215	1.278	10.385	10.517	3.812	24.714
P. P. T.	—	—	—	2.073	10.669	14.954	13.940	39.563
P. P. E.	92	549	84	725	1.852	11.020	1.689	14.561
TOTAL	592	1.112	299	4.076	22.906	36.491	19.441	78.838

FUENTE: Datos P. P. O y P. P. E., Gerencia Nacional.

244 Este tipo de Formación Profesional actúa en todos los sectores de la producción, y tal vez sea en el agrario donde está obteniendo los resultados más satisfactorios. Su gama de profesiones es muy amplia e intenta incidir precisamente sobre aquellas que no han sido recogidas por el sistema reglado. En lugar de perderse en la abstracción de los oficios, busca la formación para puestos de trabajo concretos, abarcando diversos niveles de cualificación y semicualificación. Por último, la selección de cursos se efectúa de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo y en estrecho contacto con las empresas.

245 Su mayor limitación nace no del propio sistema de formación de adultos, sino del sistema educativo general, que no pudo proporcionar en la edad oportuna una formación básica general adecuada, supuesto preciso para aplicar después una formación rápida o acelerada eficaz.

246 El Programa de Promoción Profesional Obrera (P.P.O.) del Ministerio de Trabajo actúa en forma directa y en concierto con organismos oficiales, empresas, Centros de Formación Laboral y Asociaciones y Fundaciones. Es de la mayor trascendencia la formación profesional de reclutas llevada a cabo por el Ministerio del Ejército, en virtud de concierto con el P.P.O., ya que la formación profesional de los reclutas representa el 50 por 100 de los efectivos formados por este sistema. En 1965 fueron formados 10.668 alumnos, y en 1967, 39.275.

247 Los cursos de Formación Intensiva Profesional (F.I.P.) son subvencionados por el Fondo Nacional de Protección al Trabajo, en el Ministerio de este nombre. Los Centros colaboradores para la formación profesional intensiva eran 528 a finales de 1966. Entre ellos los hay estatales, Universidades Laborales, del Movimiento, de Sindicatos, de la Iglesia y privados. En 1964 fueron formados 33.654 alumnos, y en 1967, 42.108, habiendo tenido un descenso en el número de inscritos en los años 1965 y 1966, con 22.938 y 17.545, respectivamente.

248 Son de mencionar, por su importancia, los Centros de Formación Profesional Acelerada (F.P.A.) de la Organización Sindical, que en cursos rápidos, debidamente estudiados para la asimilación de las enseñanzas y con abundancia de medios, preparan para los oficios de mayores probabilidades de colocación profesional en un plazo breve a obreros no cualificados, que así se incorporan a la vida del trabajo en la sociedad industrial.

FORMACION PROFESIONAL ACELERADA**Alumnos formados**

1964	1965	1966
2.255	2.415	2.845

FUENTE: Comisión de Enseñanza y Formación Profesional del II Plan de Desarrollo Económico y Social (Informe del Grupo de Trabajo de Formación Profesional de Adultos).

249 La **Acción empresarial** consiste en inversiones de las empresas para la formación profesional de su personal adulto: ya de forma esporádica, para una actualización en vista de necesidades nuevas, ya de manera permanente, con la finalidad de preparar personal apto para determinadas funciones. Este capítulo es el más reducido, hasta el momento, aunque desde la aparición del P.P.O. aumenta el número de empresas que se preocupan de la formación profesional de su personal, como acredita el Registro de Centros de Formación Empresarial de Trabajadores del Ministerio de Trabajo. Es de esperar que se incrementen estas enseñanzas a medida que vaya cundiendo su necesidad, con vistas al impulso de nuestra economía y al rendimiento y productividad del sistema.

Actividades de Capacitación Agraria

250 La capacitación agraria tiene por finalidad preparar y adiestrar a los agricultores, promover su acción y orientarles para que sean capaces de actuar positivamente en el desarrollo de las comunidades rurales. La capacitación no es una enseñanza de duración limitada; es un proceso continuo de preparación y perfeccionamiento que se desarrolla en las comunidades rurales y en las Escuelas de Capacitación Agraria.

a) EN LAS PROPIAS COMUNIDADES RURALES

Extensión Agraria

251 Constituye la base de todo el sistema de Capacitación. En convivencia con el agricultor proporciona asistencia permanente a todos los miembros de la familia campesina. Su objetivo es promover en los agricultores cambios de actitud favorables para su desarrollo y el de las comunidades de que forman parte y guiarles en la mejor utilización de los recursos que están a su alcance. Se realiza mediante el empleo coordinado de métodos peculiares dirigidos a individuos, a grupos, a comunidades y a masas. La labor dirigida a los jóvenes se realiza a través de grupos de aprendizaje y acción, denominados Planteles de Extensión Agraria.

252 Durante el año 1968, 500 Agencias de Extensión asistieron a 1.520.000 agricultores. Realizaron 38.720 demostraciones, 72.610 reuniones y resol-

vieron 1.491.554 consultas en la Agencia o en las fincas de los interesados. Se editaron y distribuyeron más de 14 millones de ejemplares de publicaciones.

Cursos de aprendizaje

253 Programas de tareas prácticas dirigidas, articulados con lecciones diarias de fin de jornada. Persiguen la formación inicial del futuro agricultor sin separarle de su residencia y apoyándose en las posibilidades que ofrece la explotación familiar como base de la enseñanza. En 1968 se desarrollaron 945 cursos con 19.850 alumnos.

Cursos breves

254 Enseñanzas activas, teórico-prácticas, muy adaptadas a las circunstancias particulares en que se manifiestan los problemas en cada caso, y, por tanto, con programación muy variable. Persiguen el perfeccionamiento de agricultores en activo en la resolución de problemas concretos sobre los que exista un interés previo. En el año 1968 se realizaron 2.140 cursillos con la asistencia de 42.215 agricultores.

b) EN ESCUELAS DE CAPACITACION AGRICOLA

255 Las Escuelas de Capacitación Agraria están instaladas en modernas explotaciones agropecuarias representativas de las distintas regiones. Su finalidad es completar la formación de los agricultores sobre la realidad de una empresa moderna, en la que los alumnos aplican, con responsabilidad progresiva, los procedimientos y las técnicas que constituirán la agricultura del mañana. Se programan cursos de uno o dos años de duración dirigidos a la formación de jóvenes Jefes de Explotación (capataces agrícolas) especializados o no. A fines de 1968 eran 50 el número de Escuelas existentes, con un total de 4.920 puestos de estudio.

256 La enumeración de las actividades de educación extraescolar hecha en este capítulo, si no alcanza el despliegue que en otros países, tampoco agota la totalidad de las que se llevan a cabo. **La extensa gama de esfuerzos que corresponden a denominaciones, procedimientos, objetivos, métodos, personas y organismos diferentes es una respuesta múltiple e incoordinada a la necesidad de continuar la educación en la edad adulta. La aludida incoordinación origina duplicaciones y despilfarros de energías, que deben ser corregidos por una política eficaz de educación de adultos, parte indispensable de toda política cultural.**

EDUCACION DE LA MUJER

La mujer en la vida
del trabajo

257 La participación de la mujer en la vida del trabajo en España se puede apreciar en el cuadro 45, en relación con otros países.

CUADRO NUM. 45

POBLACION ACTIVA FEMENINA EN COMPARACION CON LA TOTAL

PAISES	Años	Porcentaje de población activa femenina
España	1965	17,7
Bélgica	1964	24,1
Finlandia	1960	34,8
Francia	1966	25,9
Alemania Oriental	1960	36,9
República Federal Alemana	1965	31,9
Italia	1965	20,6
Reino Unido	1961	29,3
U. S. A.	1959	49,3
U. R. S. S.	1965	27,0

FUENTE: O. I. T.: «Anuario de Estadísticas del Trabajo, 1966».

258 Las cifras precedentes ofrecen materia para la reflexión. En España, y atendiendo a las cifras relativas, se ha manifestado en los últimos años un cierto progreso. En efecto, la población activa femenina ha pasado del 11,8 por 100 de la población femenina total en 1950 al 13,5 por 100 en 1960 y al 17,7 por 100 en 1965.

259 Los 2.778.600 mujeres activas en 1960 se distribuían, por sectores de la economía, de la forma siguiente:

Sector primario	881.300
Sector secundario	745.300
Sector terciario	1.152.000
Total	2.778.600

Se observa también que las ocupaciones menos cualificadas son las que predominantemente desempeñan las mujeres.

CUADRO NUM. 46

OCUPACIONES PREDOMINANTES DE LA POBLACION ACTIVA FEMENINA

Año 1960

Ocupaciones	Cifras absolutas	Porcentajes
Servicio doméstico	577.571	33,8
Sector agrícola	409.580	23,7
Artesanas y jornaleras	422.096	24,6
Trabajadoras en el comercio	54.583	3,2
Empleadas en la Administración	119.573	7,0
Con una profesión técnica	114.387	6,7

De estos datos se deduce que un alto porcentaje de las mujeres activas están ocupadas en actividades para cuyo desempeño se necesita una formación mínima y que están consideradas como inferiores en la escala social de las valoraciones.

260 Si la civilización actual es la «civilización del trabajo», la actividad profesional es un índice del prestigio social, de donde se desprende que el relieve otorgado a la mujer que trabaja en nuestro país no puede considerarse elevado. No obstante, hay que subrayar la gran labor realizada en el campo de la elevación de la capacitación profesional de la mujer por el P.P.O. y el F.I.P. en el cuatrienio 1964-67. En dicho período de tiempo participaron en cursos de promoción profesional 5.845 mujeres (P.P.O.) y 7.211 (F.I.P.), que hacen un total de 13.056 mujeres.

Educación y formación profesional de la mujer

261 Existe una correlación entre el nivel de los estudios realizados y la categoría laboral de las personas activas. Por consiguiente, si los puestos de trabajo desempeñados por la mujer en España no son, en general, elevados, esto equivale a decir que su preparación cultural es baja. En efecto, el nivel cultural de las mujeres que participan en la vida activa es el siguiente:

CUADRO NUM. 47
NIVEL CULTURAL DE LAS MUJERES EN ACTIVO

Con estudios superiores	14.200
Con estudios medios	101.500
Sin titulación alguna	70.800
Con estudios primarios	2.496.700
Analfabetas	247.700
Total	2.930.900

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.—Encuesta Población Activa, 1965.

El panorama que ofrece el cuadro precedente no es halagador, dado el escaso número de las que poseen estudios superiores y el enorme cúmulo de las que sólo poseen estudios elementales (no se sabe en qué nivel ni con qué solidez) y el no despreciable porcentaje de las analfabetas (cerca del 9 por 100).

262 Si se examinan ahora los datos correspondientes a las mujeres no activas, se advierte un fenómeno análogo.

CUADRO NUM. 48

NIVEL CULTURAL DE LAS MUJERES NO ACTIVAS (*)

Con título superior	12.500
Con título de nivel medio	173.900
Sin título	193.600
Con estudios primarios	7.522.000
Analfabetas	1.453.600
Total	9.355.600

(*) Se Incluyen las jubiladas y las que siguen estudiando.

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.
Encuesta Población Activa, 1965.

El concepto titulado «con estudios primarios» afecta a cuantas, sin tener título, se encuentran entre el analfabetismo funcional o relativo y el absoluto, en una gradación que cuenta numerosos matices, todos ellos dentro de la infracalificación cultural.

263 La situación descrita tiene como telón de fondo un conjunto de actitudes arraigadas en la sociedad española (algunas de las cuales van, afortunadamente, desapareciendo) **que obstaculizan la promoción cultural y profesional de la mujer;** entre estas actitudes se encuentra la de considerarla incapaz para desempeñar ciertos puestos de responsabilidad, lo que en unos casos se ha reflejado en un impedimento legal para acceder al desempeño de ciertas profesiones y en otros ha dado lugar simplemente a lagunas de orden legal o reglamentario en relación con los trabajos que realizan o podrían realizar las mujeres.

264 El principio de igualdad de oportunidades ha de aplicarse también sin ninguna restricción a la población femenina, aun cuando esta afirmación no quiere decir igualdad a secas entre el hombre y la mujer. Si aquel principio, que es, en definitiva, el de la libertad, propugna la posibilidad de que la mujer acceda a niveles superiores de cultura y de responsabilidad con la única limitación de su propia capacidad, sería incorrecto afirmar que esa capacidad es la misma que en el hombre en todos los casos, especialmente cuando se trata de ocupaciones que requieren un gran esfuerzo físico.

265 El hecho de que la persona humana sea más libre cuanto mayor es el nivel de su formación cultural y profesional, se ha reflejado en la tendencia al aumento de la población activa femenina. Pero el concepto de población activa no es, al fin y al cabo, sino una definición arbitraria a la que podrían oponerse, y de hecho se han opuesto por los economistas,

serias objeciones metodológicas. **En realidad, la causa de la exclusión del ama de casa de la definición de población activa no ha sido otra que la dificultad para valorar su aportación al producto social.** No obstante, esta aportación es en muchos casos muy sustantiva, especialmente en las familias económicamente menos favorecidas, valorando a precio de mercado las habituales tareas de la mujer dentro del hogar. Pero, además, la labor de educación de los hijos que se lleva a cabo en el seno del hogar, y que escapa a toda valoración, es un factor frecuentemente olvidado y que en la actualidad empieza a ser tenido muy en cuenta en los países con altos niveles de renta por su trascendencia social e incluso económica. **En efecto, en la medida en que la educación es considerada como la palanca fundamental del progreso social y del desarrollo económico, sería una contradicción subestimar la inapreciable aportación que la mujer (preferiblemente una mujer culturalmente elevada) puede efectuar en este aspecto tan crucial como es el de la educación de los niños, y que puede afirmarse, aún desde el punto de vista estrictamente económico, no digamos desde el punto de vista social, es en muchos casos notablemente superior a la aportación al producto social que la mujer pudiera efectuar con su incorporación a las unidades económicas de producción.**



Capítulo 8

Los Servicios de Acción Cultural

266 Al Ministerio de Educación y Ciencia corresponde no sólo promover la creación de la ciencia (investigación), la transmisión de la misma (enseñanza) y la formación humana e integral de los ciudadanos (educación), sino la promoción, conservación y desarrollo de los valores humanísticos (cultura). El grado de cultura de un pueblo es, en cierto modo, una realidad social distinta de su nivel educativo. La sociología actual reconoce una importancia creciente a los valores humanísticos, y la economía ha creado para los mismos un «cuarto sector» económico, el sector del ocio. Al tener este cuarto sector un ámbito universal, en determinados países, como en España, algunos valores que pueden contribuir a satisfacer con dignidad el ocio de los pueblos llegan a producir unas consecuencias económicas muy considerables: es el caso, por ejemplo, del turismo. Para contemplarlos y estimarlos desde el punto de vista de las necesidades colectivas es preciso atender a su papel en relación con la dignidad moral de los individuos y de los pueblos, y también a su repercusión actual en la vida material y práctica. El patrimonio humanístico español (monumentos, museos, yacimientos arqueológicos explorados o no, tradiciones etnológicas vivientes, bellos paisajes) es uno de los más ricos del mundo. La conservación y la valoración de este patrimonio es una tarea indeclinable del Estado, y no sólo por puras razones de orden espiritual, sino, incluso, por razones económicas y sociológicas.

BELLAS ARTES

El Patrimonio Histórico-Artístico Nacional

267 La protección y el desarrollo de los bienes culturales, especialmente los que tienen un carácter histórico-artístico, se hallaba encomendada por las leyes de defensa del Patrimonio Artístico Nacional a la Junta Superior del Tesoro Artístico, cuyas funciones tiene atribuidas fundamentalmente la Comisaría del Patrimonio. La Comisaría fue creada para la recuperación de obras de arte afectadas por las destrucciones de la guerra española de 1936-39. Superada aquella misión de emergencia, la Comisaría ha atendido, asimismo, a la restauración de los grandes monumentos religiosos españoles, abandonados o en proceso de ruina desde las leyes desamortizadoras del siglo XIX; a la defensa de los castillos y a la reconstrucción y protección de los conjuntos histórico-artísticos de ciudades monumentales, edificios, paisajes y jardines.

268 La idea del «monumento nacional» y su protección inmediata y directa ha sido hoy ampliamente superada. En la actualidad se reconoce de modo muy especial la importancia que tienen los monumentos secundarios, especialmente cuando se hallan integrados en «conjuntos histórico-artísticos» o forman parte de sectores rurales de notable interés paisajístico, etnológico o científico. Estos conjuntos urbanos son los que se designan con el nombre de «sitios». La Comisaría del Patrimonio Artístico Nacional orienta su labor de protección y de restauración en este sentido. La conservación de los monumentos supone, pues, no sólo la del ambiente urbano o rural que forma su contexto externo, sino también la de su ambiente o contexto interior. La experiencia enseña, por otra parte, que es necesario dar un uso, una utilización a cada monumento cuando ha sido restaurado, porque, de no hacerse así, tiende otra vez a entrar en decadencia.

El Patrimonio Arqueológico Nacional: las excavaciones arqueológicas

269 Parte de los bienes culturales que constituyen el patrimonio de un país está formada por los restos materiales de la cultura humana que pueden aparecer circunstancialmente o bien se ofrecen como huellas del pasado en forma de ruinas, restos de monumentos, necrópolis antiguas y vestigios legados por el hombre en los lugares donde en otros tiempos ha vivido. Todos estos testimonios humanos constituyen el Patrimonio Arqueológico Nacional, protegido por las leyes y concretamente cuidado a través del Servicio Nacional de Excavaciones Arqueológicas de la Dirección General de Bellas Artes.

270 Es obligación primordial de la acción cultural de todos los Estados modernos su valoración a través de los organismos adecuados. Por una parte, promoviendo su estudio mediante centros de investigación que descubran y publiquen los hallazgos casuales o científicos. Por otra parte, y muy principalmente, cuidando de que no se destruyan y saqueen cuantos yacimientos arqueológicos se conozcan o se vayan descubriendo. Toda esta labor cultural que todos los países realizan es del más alto valor educacional. Nuestra acción en este campo está entroncada y estrechamente relacionada con el interés de todas las naciones más cultas de Europa, del Africa mediterránea y del Oriente próximo, regiones con las cuales España ofrece, a través de su patrimonio arqueológico y prehistórico, grandes contactos y vinculaciones culturales.

271 La dotación presupuestaria con que para ello cuenta la Dirección General de Bellas Artes es muy reducida en relación con las necesidades existentes en el campo arqueológico. Así, por ejemplo, las cuevas prehistóricas, el área de culturas primitivas o los yacimientos de colonias fenicias y griegas o ciudades romanas: se sabe dónde estuvieron varios centenares de ellas, pero permanecen ocultas por falta de medios para excavarlas. A

esta labor han colaborado siempre, y siguen haciéndolo, misiones y especialistas extranjeros, lo que constituye un dato revelador de nuestra insuficiencia. Es urgente la necesidad de actualizar la legislación en esta materia y dotar debidamente la labor de los arqueólogos españoles.

Museos 272 El museo como instrumento de educación ha adquirido auge en el siglo actual. Constituye una importante base de investigación y el método visual pedagógico por excelencia. Los países más adelantados consideran a los museos centros docentes de primera categoría. Sus instalaciones están pensadas en función de esta misión, y en ellos existe un servicio educativo eficiente para atender las necesidades de los visitantes, según sus distintos grados de cultura. De una manera restringida, el nombre de Museo se aplica hoy en España a las colecciones visitables de obras de arte, arqueológicas o etnológicas. Sin embargo, de acuerdo con la definición de Museo del Consejo Internacional de Museos, quedan comprendidos también en ese concepto:

- Las salas permanentes de exposiciones, que dependen de Bibliotecas y Archivos.
- Los monumentos históricos o sus dependencias, tales como tesoros de iglesias, sitios históricos, arqueológicos o naturales, si se hallan abiertos oficialmente al público.
- Los jardines botánicos y zoológicos, acuarios, viveros y otras instituciones que muestren ejemplares vivos.
- Los parques naturales.

273 El censo realizado por la Inspección de Museos de Bellas Artes, en 1967-68, recoge un total de 532 museos y 30 colecciones públicas. La situación económica de los Museos es precaria y a ello se agrega la falta casi general de personal científico, auxiliar y subalterno, para el desempeño de la misión que exige la propia razón de ser del Museo. Consecuencia de tal penuria de elementos es la situación de muchos de sus inmuebles: la antigüedad que se observa, en general, en las instalaciones; la falta de publicaciones científicas y lo que es más grave: que los inventarios estén todavía sin terminar en muchos de ellos, pese a haberse declarado tal trabajo de carácter urgente por Orden de junio de 1947. Como explicación baste decir que para los 562 museos propiamente dichos existentes en España, el Estado solamente tiene dotadas 49 plazas o puestos de trabajo de Conservadores de Museos.

274 De la situación descrita se exceptúan, aunque no absolutamente, algunos Centros, en especial el Museo del Prado de Madrid, el Nacional de Escultura de Valladolid; el de Montjuich, en Barcelona; el de Cerámica, en Valencia, y el de Santa Cruz, en Toledo. Excepción expresa merecen los museos magníficamente instalados hoy por el Patrimonio Nacional en los diversos Palacios Reales y Reales Sitios; pero, como es sabido, esta institución no está integrada en el Ministerio de Educación, sino que depende directamente, por razones históricas, de la Jefatura del Estado.

275 Para coordinar los museos dependientes de la Dirección General de Bellas Artes y aquellos otros que lo deseen, se ha constituido, a fines de 1968, un Patronato Nacional de Museos. Párrafo aparte merece la labor de restauración de obras de arte, que tradicionalmente era realizada con escasos recursos por algunos de los grandes Museos, o por restauradores privados, y para lo cual se creó en 1961 un Instituto Central de Restauración y Conservación de Obras y Objetos de Arte, Arqueología y Etnología, en el que se está formando un equipo de profesionales que trabajan con los más modernos medios técnicos.

Exposiciones

276 En nuestros días el arte ha dejado de pertenecer minoritariamente a unas clases reducidas, para proyectarse ampliamente en un ámbito mucho más extenso. El acceso a la cultura de sectores de la población cada vez mayores, los desplazamientos más fáciles y frecuentes, la intercomunicación de la actividad cultural a través de las fronteras y el hecho de que las artes visuales constituyen un lenguaje de entendimiento universal que actúa de manera tan directa y tan viva en la sensibilidad contemporánea, han dado como resultado un interés creciente por este tipo de actividad, índice elocuente del nivel educativo de cada país.

277 La Dirección General de Bellas Artes organiza bienalmente una Exposición Nacional de Bellas Artes (Pintura, Escultura, Grabado, Dibujo, Arquitectura, Fotografía Artística) y, alternando con ella, unos Concursos Nacionales para artistas noveles. Además, quincenalmente se realiza una exposición de la obra de un artista destacado en una sala de la propia Dirección, en Madrid. Con carácter esporádico, el Ministerio ha iniciado la realización de exposiciones retrospectivas monográficas, conmemorativas de Centenarios de algún artista famoso, o de arte contemporáneo. Los principales problemas actuales son la insuficiencia de los créditos destinados a exposiciones organizadas por el Ministerio y la falta de un órgano adecuado para la promoción, planificación y organización de estos certámenes.

Música

278 Es indudable el elevado e insustituible valor educativo que la Música tiene para la formación espiritual y moral de la persona humana y, en general, para el desarrollo de la sensibilidad estética y la participación en el

goce de los valores del espíritu. Por otra parte, económicamente son rentables las inversiones que se realicen en esta actividad: los ingresos en divisas por derechos de autor de los compositores, las elevadas remuneraciones que se pagan a cantantes y solistas por sus actuaciones en el extranjero, son indicio de lo que podría rendir una política musical proporcionada al decoro del país.

279 Es preciso reconocer, sin embargo, que el desarrollo de la Música en España está particularmente descuidada. Existen dos buenas Orquestas Nacionales; pero sus actuaciones se limitan casi exclusivamente a Madrid. Las Orquestas de provincias llevan una vida lánguida, faltas del apoyo económico mínimo. Las salidas, el lanzamiento de profesionales jóvenes no se halla debidamente encauzado y facilitado. La comunicación de la Música española con la de otros países no se halla planificada; faltan créditos presupuestarios y una organización adecuada para estos y otros fines. Este es, sin duda, uno de los campos en que la acción cultural de la Dirección General de Bellas Artes ha de ejercerse con mayor urgencia y energía.

BIBLIOTECAS

Situación actual

280 El papel que juegan las Bibliotecas en la sociedad de hoy y la atención preferente que les dedican los gobiernos en los países más cultos y desarrollados se justifican plenamente en las siguientes consideraciones: el libro es el soporte de toda información científica y, en consecuencia, el núcleo que alimenta todo progreso científico. La Biblioteca es el complemento básico y fundamental de la educación propiamente dicha. Hoy no se concibe una institución de enseñanza, cualquiera que sea su nivel, sin la existencia de una Biblioteca, y puede decirse que el nivel cultural de un país está en relación directa con el número de sus libros.

281 Estas consideraciones han dado lugar a la diversificación de las Bibliotecas, de acuerdo con la índole de las distintas necesidades que hoy se plantean. Así, se han creado Bibliotecas de investigación, Centros de documentación, Bibliotecas docentes a distintos niveles y Bibliotecas Públicas de carácter general. Todas ellas, junto con la Biblioteca Nacional y la serie de Servicios bibliotecarios de carácter general, componen la red bibliotecaria española.

Biblioteca Nacional

282 La Biblioteca Nacional es, por el volumen y la importancia de sus fondos, no sólo la más rica de las Bibliotecas españolas, sino el más completo y el más grande depósito de libros de las lenguas hispánicas. Unas cifras dan idea de la importancia de la Biblioteca Nacional. Posee 1.500.000 volúmenes; 21.062 manuscritos; 2.595 incunables; 46.958 libros raros y

curiosos; 125.000 grabados y dibujos; 325.000 folletos; 40.608 obras musicales; 4.000 atlas; 44.430 mapas y planos; 32.305 piezas dramáticas; más de 30.000 libros hispanoamericanos; y recibe más de dos mil publicaciones periódicas al año.

283 Hoy la Biblioteca Nacional no atiende las demandas de lectura y de estudio de la sociedad actual. Fundamentalmente juegan dos factores en ello: el empobrecimiento paulatino de los medios y recursos puestos a su alcance, paralelo al observado en todo el panorama bibliotecario, y el aumento de la demanda de lectura, consecuencia de la masificación de la cultura. La misión fundamental de recoger todo lo publicado en y sobre España sólo la cubre en parte. En estos últimos años se ha puesto especial interés en que ingresen en ella todos los libros publicados en España, y se ha conseguido que sea así, exigiendo el exacto cumplimiento de lo legislado en materia de Depósito Legal. Por el contrario, las lagunas son enormes en lo que se refiere a libros extranjeros sobre España y a traducciones de obras españolas, por ser insuficientes los créditos para esa atención. Es inevitable, finalmente, una referencia al personal. El de la Biblioteca Nacional está formado por 38 facultativos, 20 auxiliares y 31 subalternos. La Biblioteca necesita una reorganización a fondo de sus servicios y una dotación conveniente de personal y de medios económicos.

Bibliotecas de Investigación

284 Forman un conjunto de Bibliotecas de gran valor por la especialización y calidad de sus fondos y también por el volumen de éstos, y están adscritas a instituciones dedicadas a la investigación científica o a la alta cultura. El panorama que presentan estas Bibliotecas es poco halagüeño: solamente 12 Centros de esta naturaleza tienen Bibliotecas regidas por personal de los Cuerpos Facultativo y Auxiliar de bibliotecarios. Para el centenar de Bibliotecas que constituyen la organización bibliotecaria del Consejo Superior de Investigaciones Científicas sólo hay asignados siete facultativos. Al margen de la orientación y servicios técnicos de los referidos funcionarios, quedan Centros documentales y bibliotecarios de importancia. Incluso en las Bibliotecas servidas por un personal idóneo tampoco es satisfactoria la situación: a los 12 Centros que reúnen esta condición están destinados 23 facultativos y 6 auxiliares para atender a un total de 900.000 volúmenes de libros y folletos, 15.000 manuscritos, 576 incunables, 8.000 grabados y unos 11.000 títulos o colecciones de revistas.

Bibliotecas de Centros docentes

Bibliotecas Universitarias

285 Hay Universidades que no tienen centralizados sus servicios bibliotecarios, y en algunas se ha llegado a una atomización de Bibliotecas de cátedras y de seminarios que limitan considerablemente su eficacia. Esta multiplicación va contra la más elemental política de adquisiciones: existen repetidas muchas obras monográficas de escasa consulta y, con frecuencia, de alto precio, mientras faltan los libros de texto recomendados por los catedráticos.

286 La relación entre bibliotecarios y número de alumnos, muy significativa para medir el grado de organización y eficacia de una Biblioteca, queda reflejada en el siguiente cuadro:

CUADRO NUM. 49

RELACION ENTRE BIBLIOTECARIOS Y NUMERO DE ALUMNOS

Curso 1914-15:	1 bibliotecario cada 312 alumnos
Curso 1934-35:	1 bibliotecario cada 505 alumnos
Curso 1966-67:	1 bibliotecario cada 919 alumnos

FUENTE: Dirección General de Archivos y Bibliotecas.

287 Por lo que se refiere a la relación entre bibliotecarios y número de volúmenes existentes a su cargo, los datos del curso 1966-67 son altamente significativos: corresponden a cada facultativo 38.389 volúmenes y 46.067 a cada auxiliar. Esta relación es excesiva para que se pueda hacer una labor verdaderamente eficaz. Al mismo resultado se llega si se toma en cuenta la relación entre alumnos y número de volúmenes. En el indicado curso había 22,7 volúmenes para cada alumno, mientras que el número considerado como aconsejable en los organismos internacionales es el de 50 volúmenes por alumno. Esto supone que el déficit actual de nuestras bibliotecas universitarias asciende a la cifra de 2.760.000 libros, déficit que tiende a acentuarse por aumentar más rápidamente la matrícula de alumnos que las consignaciones para adquisición de libros. Téngase en cuenta, además, que en la mayor parte de las Facultades el 30 por 100 al menos de sus fondos bibliográficos está compuesto por libros anticuados, de escaso valor científico hoy, con lo cual se reduce considerablemente la utilidad práctica de su biblioteca.

**Bibliotecas de Escuelas
Técnicas Superiores**

288 La situación, en general, de estas bibliotecas es aún peor que la de las Universidades en lo que se refiere a los dos aspectos fundamentales de un servicio de esta naturaleza: número de libros y personal técnico. Las 18 Escuelas de este tipo existentes en el curso 1966-67 poseían un total de 198.855 volúmenes y tenían 34.234 alumnos matriculados. El coeficiente, pues, resulta de 5,8 volúmenes por alumno. No mejora el panorama general la consideración de que cuatro de las 18 Escuelas mencionadas carecían de Biblioteca en el indicado curso.

**Bibliotecas de Enseñanza
Media**

289 De los 844 Centros oficiales de Enseñanza Media existentes en el curso 1965-66, tenían Biblioteca 641. La dotación de libros por alumno oficial era de 6,6 libros, mientras el coeficiente internacional para este nivel de enseñanza es de 10 libros por alumno. De este conjunto de Bibliotecas, las mejor dotadas y las mejor organizadas son las de los Institutos Nacio-

nales de Enseñanza Media. La impresión general que producen las bibliotecas de este tipo desde un punto de vista técnico es que, en el mejor de los casos, cubren relativamente bien las necesidades del profesorado, pero prácticamente no prestan servicio útil al alumnado.

**Bibliotecas de Escuelas
Técnicas de Grado Medio**

290 En el curso 1966-67 existían en España 52 Escuelas de este nivel, sin contar las 4 Universidades Laborales, con un total de alumnos de 64.556. Solamente 42 Escuelas cuentan con Biblioteca, y entre todas reúnen 88.054 volúmenes. Aplicando los criterios empleados en los otros párrafos se desprende que a cada alumno le corresponde 1,36 libros, y que el déficit de libros alcanza la cifra de 557.763. Por lo que se refiere a personal técnico, sólo la Escuela de Ingeniería Técnica Industrial de Madrid posee un funcionario del Cuerpo Auxiliar de Bibliotecas. Todas las demás carecen de personal especializado.

**Bibliotecas escolares
o de Enseñanza Primaria**

291 Están concebidas para auxiliar al maestro en su función, a la vez que para completar y perfeccionar la educación del escolar. A partir de 1939, el Instituto San José de Calasanz, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, repartió pequeños lotes de libros que unas veces eran el único fondo bibliográfico de la escuela y otras eran núcleo de Bibliotecas que Directores y Maestros ampliaban con gran esfuerzo personal. En 1955 la extinguida Comisaría de Extensión Cultural crea la BIC (Biblioteca de Iniciación Cultural), la que ha ayudado a resolver el problema de las Bibliotecas en muchas escuelas. A partir de 1964, y con motivo del I Plan de Desarrollo Económico y Social, la administración ha dedicado especial atención al suministro de libros para los Centros de enseñanza primaria, destinándose 40 millones de pesetas anuales para la creación de Bibliotecas Escolares.

292 Los resultados obtenidos pueden expresarse en el siguiente cuadro:

CUADRO NUM. 50

**NUMERO DE BIBLIOTECAS CREADAS EN CENTROS ESTATALES PRIMARIOS DURANTE
LOS AÑOS 1964-1967**

Años	Escuelas Rurales	Escuelas Graduadas y Grupos Escolares
1964	2.345	—
1965	2.321	1.968
1966	1.494	1.732
1967	1.340	1.080
Totales	7.500	4.780

Número total de Bibliotecas Escolares creadas en el cuatrienio: 12.280.

FUENTE: Dirección General de Enseñanza Primaria.

293 A partir de 1964 se repartieron lotes de libros a todas las unidades escolares con niños mayores de ocho años. El total de lotes repartidos durante los años 1964 a 1967, inclusive, ascendió a 83.499. Por otra parte, se concedieron 45.500.000 pesetas con destino a la ampliación y mejora de las Bibliotecas de Escuelas Normales y de las Inspecciones de Enseñanza Primaria, así como a las de las escuelas primarias no dependientes del Estado. La Biblioteca de Iniciación Cultural, durante el curso 1966-67, aumentó sus fondos con 144.990 obras, de las que se beneficiaron 9.816 Centros. Sus gastos se elevaron a 6.672.635 pesetas, o sea, el 7 por 100 del presupuesto de la Comisaría de Extensión Cultural.

Bibliotecas Públicas

294 Estas Bibliotecas están destinadas a cubrir las necesidades de lectura de la población no escolarizada, que viene a representar el 70 por 100 de la total del país. En una concepción moderna se las considera como instrumentos esenciales para la educación permanente, lo que equivale a decir que no son ya meros depósitos más o menos importantes de libros, sino instituciones culturales completas en sí mismas con libros, medios audiovisuales, salas para conferencias y exposiciones y programas de acción cultural.

295 Existe una red de Bibliotecas, encabezada por la Biblioteca Nacional, y unos servicios bibliotecarios y de una Biblioteca pública provincial y de un Centro Coordinador de Bibliotecas en cada capital de provincia. En el escalón inferior existen en muchos Ayuntamientos las Bibliotecas municipales, y en los municipios pequeños se han creado agencias de lectura que consisten en una colección permanente de libros de consulta complementada por lotes de libros que se renuevan periódicamente y son leídos en régimen de préstamo domiciliario. El Centro Coordinador Provincial de Bibliotecas centraliza la acción bibliotecaria de las municipales y de las agencias de lectura. El órgano que dirige todos los Centros coordinadores y sus Bibliotecas públicas es el Servicio Nacional de Lectura.

Servicio Nacional de Lectura

296 Este Servicio actúa con la colaboración de las Diputaciones Provinciales y de los propios Ayuntamientos. Estos organismos proporcionan el solar o el local para instalar la Biblioteca, y se comprometen a pagar los gastos de sostenimiento y a poner personal de grado medio encargado de atender a los lectores. El Servicio construye o adapta los locales, hace la instalación y suministra el lote fundacional de libros. Subvenciona, además, al Centro Coordinador con una cantidad equivalente, al menos, a los dos tercios de lo aportado por la Diputación.

297 Traduciendo a cifras su labor, puede expresarse en el siguiente cuadro de municipios atendidos:

CUADRO NUM. 51

SERVICIO NACIONAL DE LECTURA

Año	Bibliotecas	Volúmenes
1948.	193	37.398
1958	703	1.144.102
1968	985	2.438.340

FUENTE: Dirección General de Archivos y Bibliotecas.

La creación de estas Bibliotecas no se atiene a una planificación previa, puesto que la iniciativa parte de la Administración provincial o local que ofrece solares o locales. Por ello, no se crean estos servicios donde convienen, sino donde los solicitan. El sostenimiento de los servicios, por otro lado, está supeditado a la generosidad de las Diputaciones o Ayuntamientos, y cuando los compromisos contraídos a ese respecto no se cumplen, los Centros creados languidecen por falta de atención.

**Bibliotecas Públicas
Provinciales y Casas
de Cultura**

298 Como se ha indicado ya, existe una en cada capital de provincia. Quedan aún viejas bibliotecas de tipo erudito, en las que el fondo de libros incautados por las leyes desamortizadoras ocupa un lugar importante y en las que no han entrado los medios audiovisuales ni están capacitadas para hacer una labor de extensión cultural. En otras provincias la evolución ha sido completa y cuentan ya con Centros que son verdaderos modelos en su género.

299 Las principales realizaciones de estos años han sido las siguientes: construcción de Casas de Cultura; extensión a las poblaciones importantes del territorio de los mismos beneficios y de la misma organización de que gozan las capitales de provincia; creación de Bibliotecas sucursales o de barriada para extender en las capitales populosas la acción de la Biblioteca provincial; creación de Bibliotecas circulantes en forma de bibliobuses con la misma finalidad que en el apartado anterior; ampliación considerable del servicio de préstamo de libros a domicilio, creando secciones de préstamo en todas las Bibliotecas para extender el círculo de lectores.

300 La población no escolarizada, que se estima en más de 21 millones de habitantes, tiene a su disposición, en las Bibliotecas públicas existentes, un total de casi 4 millones de volúmenes, lo que supone un coeficiente de 0,19 volúmenes por habitante, promedio que no responde a la realidad, porque gran parte de los fondos bibliográficos han perdido su valor al quedar anticuados. Puede decirse que se cuenta con 0,10 volúmenes útiles por habitante, lo que está muy lejos del promedio de 2,50 libros por habitante recomendado como aspiración mínima para todo país de buen nivel cultural.

ARCHIVOS

301 Los archivos se consideran más como instituciones de investigación científica que como propiamente educativas. El conocimiento del pasado resulta indispensable en todos los campos del saber. El interés actual por el conocimiento obliga a considerar a los archivos como parte indispensable en las tareas de documentación en todas las actividades científicas. Pero hay archivos que no son históricos: constituidos por documentación actual, son el soporte de la actuación administrativa, pues no se concibe una Administración ágil y eficaz sin su existencia. Estos dos aspectos configuran la organización actual de los archivos estatales en España.

Archivos históricos

Organización

302 Existen cuatro grandes Archivos Generales, que reúnen el fondo más importante de la documentación del Estado: Archivo Histórico Nacional, Archivo General de Simancas, Archivo General de Indias y Archivo de la Corona de Aragón. Cinco Archivos Regionales: los de Valencia, Galicia, Mallorca y los de las Chancillerías de Valladolid y de Granada. Cuarenta y tres Archivos Históricos Provinciales, formados fundamentalmente por los protocolos notariales de las respectivas provincias y por otros fondos del mismo ámbito geográfico.

Edificios e instalaciones

303 Los edificios en que están instalados los archivos se encuentran en la mayoría de los casos al límite de su capacidad y no pueden recibir más documentación de la que tienen, con lo cual se crea un serio problema de embotellamiento en los archivos administrativos. Los archivos generales y los regionales tienen, en general, una instalación material adecuada, mientras la misma no es satisfactoria en los archivos provinciales. Sólo existen equipos para reproducción de documentos en los cuatro Archivos Generales y en uno de los Regionales. El resto de los archivos no puede facilitar a los investigadores microfilm de sus documentos ni la reproducción de los mismos con fines de seguridad. Ninguno de los archivos está dotado de laboratorios de restauración: **Existen valiosos documentos que se van destruyendo lentamente, y sus consecuencias pueden ser irreparables en breve plazo de tiempo.** No existen tampoco instalaciones adecuadas para eliminar la influencia nociva de las variaciones climáticas sobre la conservación de los documentos. Los mejor instalados sólo cuentan con un clásico sistema de calefacción en salas de trabajo, pero la mayoría carecen por completo de servicios de esta naturaleza. En muchos de ellos se emplean aún estufas eléctricas o de gas, con el consiguiente riesgo de incendio.

304 Existe un buen número de guías, inventarios y catálogos publicados que dan a conocer la riqueza documental que encierran nuestros archivos

y facilitan el trabajo de los investigadores, pero existen cientos de inventarios que permanecen inéditos por falta de medios para publicarlos. La mayor parte de la información sobre la documentación que guardan los archivos debe forzosamente obtenerse «in situ», porque las consignaciones para publicación de catálogos y edición de documentos son prácticamente inexistentes.

El patrimonio documental de la nación

305 Los fondos custodiados en los archivos mencionados forman parte del patrimonio documental de la nación, pero no son los únicos: existe todo un conjunto de archivos que también forman parte del mismo, con tan justo título como los pertenecientes al Estado. Entre ellos destacan los ricos fondos de numerosas instituciones eclesiásticas y los no menos valiosos de algunas casas nobles. El Decreto de julio de 1947, que declara la obligación por parte del Estado de conservar y acrecentar estos fondos documentales, ha quedado en la práctica como una simple declaración de principios: las depredaciones de archivos y las ventas de documentación histórica valiosa incluso a extranjeros son hoy más limitadas que hace años, pero siguen constituyendo una seria amenaza a la integridad del patrimonio.

306 Para señalar la importancia del problema basta considerar que la documentación conservada en los archivos estatales no llega ni siquiera al 25 por 100 del total del patrimonio de la nación: sólo entre los pertenecientes a la Iglesia existen más de 10.000 archivos parroquiales, 67 catedralicios y 67 diocesanos, que reúnen, sin contar los monásticos y de órdenes religiosas, por encima de los dos millones de legajos.

307 En la mayor parte de los grandes municipios españoles existe, igualmente, un archivo con un rico fondo histórico constituidos por privilegios reales, fueros, ordenanzas, etc., que escapan actualmente también a la acción conservadora del Ministerio de Educación y Ciencia.

Archivos administrativos

308 Estos Archivos contienen la documentación ya utilizada, pero que sigue teniendo un interés próximo para la Administración. Transcurrido su período de interés administrativo, pueden pasar a un archivo histórico. A este efecto, se creó en el siglo XIX un Archivo General de la Administración, pero fue destruido durante la Guerra Civil. Como consecuencia de ello, los archivos administrativos han ido acumulando documentación muchas veces inútil ya para la gestión administrativa, y se encuentran totalmente incapacitados para seleccionar, clasificar y albergar la producida en estos últimos años.

309 Por otra parte, y en cuanto a los propios fondos se refiere, existen miles de legajos de documentación histórica que, sin cumplir función alguna

en los Ministerios, se sustraen a la normal investigación histórica e impiden acoger la documentación producida por la gestión administrativa contemporánea. Consecuencia de lo anterior es también la congestión de documentos que se observa en todas las oficinas públicas, lo que supone el deficiente aprovechamiento de los locales, el aumento en el costo de los equipos y, lo que es peor, la mala organización de los documentos con la consiguiente pérdida de tiempo cada vez que se desea consultar los antecedentes.

310 La Dirección General de Archivos y Bibliotecas nombra el personal técnico que rige estos archivos, pero su jurisdicción llega a muy poco más, pues los departamentos administrativos impiden aún una verdadera política nacional de Archivos. Por otra parte, hay muchos archivos que no están incluidos en las plantillas del Cuerpo de Archiveros. En números, son más de 3.500.000 legajos los controlados por personal técnico y más de seis millones de legajos sin control técnico.

311 Puede decirse que los archivos administrativos no cumplen hoy en día su verdadera función de «memoria colectiva», por una mala organización de los mismos y por la deficiencia en los locales, instalaciones y equipo. Además, falta una legislación eficaz que garantice la conservación de todos los documentos públicos, expuestos generalmente a la decisión unilateral de los funcionarios respectivos.





Capítulo 9

Enseñanzas en el extranjero

El problema educativo de la emigración española

312 España tiene, según las últimas estadísticas, unos 3.000.000 de emigrados. De ellos, 1.000.000 aproximadamente corresponde a Europa y 2.000.000 a América, aparte de algunos grupos en otros continentes. La mayoría son trabajadores. Abandonaron sus hogares para buscar una mayor remuneración laboral en los países que precisaban mano de obra extranjera. Algunos llevaron con ellos a sus familias. Al contacto con otros medios sociales, con un idioma distinto, con diferentes formas de vida, el emigrante se siente desarraigado y con graves dificultades de adaptación.

313 Las preocupaciones y aspiraciones de nuestros emigrantes pueden resumirse así: afán de reincorporación a la Patria, con mejores perspectivas profesionales; conciencia de que el mejoramiento técnico y profesional está supeditado a una mayor base cultural; educación de sus hijos bajo principios y sistemas españoles, con la doble finalidad de facilitarles las enseñanzas en un nivel que permita poder continuarlas y completarlas al regreso al propio país. De ahí la afluencia, cada día más numerosa, tanto de trabajadores como de hijos de trabajadores, a las instituciones educativas que se han establecido en todos los países que han recibido contingentes crecidos de emigrantes españoles. Los emigrantes de Hispanoamérica son, en general, emigrantes de carácter permanente, en tanto que los otros son temporales. Por otra parte, el español que marcha a América no se considera extraño a la comunidad hispánica. Por consiguiente, sus necesidades en el campo educativo difieren en gran medida de los que tienen los emigrantes que residen en otras áreas geográficas.

Instituciones educativas españolas fuera de España

314 Dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia, se mantienen en la actualidad en el extranjero un total de 3 Institutos de Enseñanza Media, 176 Escuelas Primarias y 2 Centros de Cultura, distribuidos entre el Principado de Andorra, Bélgica, Francia, Inglaterra, Italia, Portugal y Marruecos.

315 Cinco son los Centros de grado medio establecidos en el exterior: Instituto de Enseñanza Media de Lisboa; Instituto de Enseñanza Media de París e Instituto Politécnico Español de Tánger, con su Sección Delegada de Casablanca, y Sección Delegada de Andorra, dependiente del Instituto de Seo de Urgel. El primero, con larga tradición en el país vecino, recibe principalmente población escolar española residente en la capital y algunos

alumnos hispanoamericanos pertenecientes al grupo familiar constituido por los representantes diplomáticos de dichos países acreditados ante el Gobierno portugués. El segundo, en París, de reciente creación, está destinado principalmente a la población estudiantil española aunque también, como en el caso de Lisboa, reciba alumnos de procedencia hispanoamericana. El tercero de los enumerados anteriormente, el Politécnico de Tánger, es de antigua creación y alberga más alumnos nativos que españoles, a la inversa que en la época del Protectorado. Recientemente ha sido creada en Casablanca una Sección Delegada de este Instituto, ya que esta ciudad atrae gran parte de la población española que permanece en territorio marroquí.

316 La mayoría de las Escuelas Primarias en el exterior están situadas en lo que fue Zona de nuestro Protectorado en Marruecos. Estas Escuelas tenían un número importante de alumnos españoles y algunos marroquíes; pero hoy el alumnado español ha desaparecido casi totalmente, y el que asiste es nativo en su mayoría. Las restantes Escuelas Primarias en el exterior están emplazadas en Andorra y en diversas ciudades de Portugal y Francia, sin responder su ubicación a un planeamiento general. En Bruselas existe un equipo de seis o siete Maestros Nacionales, sin Escuela determinada, que actúan en puntos diversos de las zonas mineras de mayor concentración de población obrera española. En Andorra, además de varias Escuelas Nacionales, se ha creado una Sección Delegada de Enseñanza Media, dependiente del Instituto de Seo de Urgel.

317 A estas instituciones hay que agregar las «Aulas de Enseñanza Media» (Bachillerato Radiofónico) cuyas actividades se iniciaron hace cinco años y que se extienden a siete países. Están establecidas en 46 poblaciones de Alemania, 3 de Bélgica, 1 de Canadá (Montreal), 14 de Francia, 1 de Holanda (Amsterdam), 1 de Italia (Milán) y 21 de Suiza. En total existen 87 aulas. Pasan de 5.000 los alumnos matriculados en ellas. De estos alumnos, gran parte son adultos; doscientos han obtenido el título de Bachiller (Elemental y Superior) y algunos han ingresado en las Escuelas Técnicas de Alemania y Suiza. Con un espíritu ejemplar, acuden a las clases todas las tardes después del trabajo, a veces con desplazamientos de veinte o treinta kilómetros. Las enseñanzas se les imparten, bajo la dirección de un monitor Maestro o Licenciado, a base de guiones didácticos ampliados con cintas magnetofónicas y cuadernos periódicos de ejercicios. Los exámenes finales son idénticos, del mismo nivel y con análogos criterios de calificación que en los Centros oficiales de España.

318 En las mismas «Aulas» realizan los estudios de Bachillerato los niños en la misma forma y con iguales procedimientos. Se presentan, sin embargo, diversos problemas que es preciso resolver: desde la inadaptación

de los niños que llegan de España con una instrucción primaria deficiente, hasta el sobreesfuerzo de los que tienen que acudir a la escuela extranjera y después al «Aula» española de Bachillerato, lo que crea dificultades con las autoridades docentes de alguna circunscripción.

319 La adscripción cada vez más amplia de estos servicios al Ministerio de Educación y Ciencia, obliga a abordar estos problemas con la mayor extensión e intensidad posible, estableciendo una política de prioridades, a fin de atender cumplidamente las necesidades educativas de los residentes españoles en el extranjero, mantener y extender vínculos culturales en países afines por razones de comunidad histórica e idiomática y, en otras áreas del mundo dentro de la línea tradicional de España, de cooperación y comprensión internacionales.

**La enseñanza del español
fuera de España**

320 Cada día es mayor la importancia del idioma español en el campo de las relaciones internacionales, se extiende el área hispanoparlante y aumenta el interés por aquél en gran número de países de uno y otro hemisferio, como lo demuestran la concurrencia a las clases del Instituto de Munich o a los Centros superiores de Holanda, el éxito de los Cursos para extranjeros de nuestras Universidades e Institutos y el hecho significativo de que haya 2.000 profesores españoles en los «Colleges» de Estados Unidos. Hay, pues, un clima propicio para impulsar una política cultural tendente a la expansión del español.

321 La enseñanza del español ha de concebirse como una tarea común de todos los pueblos de habla española. La labor conjunta de las Academias Hispánicas, en cuyo seno acaba de crearse una Comisión Permanente que agrupa a representantes de todas ellas para el estudio de los problemas del lenguaje español, así como la labor llevada a cabo por el Instituto de Cultura Hispánica, han sentado las bases para afirmar y coordinar una acción encaminada a la difusión y enseñanza del español.



Capítulo 10

La democratización de la enseñanza

EL DERECHO A LA EDUCACION

322 El derecho a la educación es un derecho primario; puede decirse que condiciona en cierto modo los demás derechos humanos, puesto que es difícil concebir el pleno acceso a éstos y su debida utilización sin el requisito previo de educarse en el auténtico sentido, es decir, de hacerse una persona. Es también un derecho al que aspiran, cada vez con mayor anhelo, todos los sectores sociales. Sin embargo, pese al extraordinario avance que en no pocos países —España entre ellos— ha experimentado la democratización de la educación, **se está lejos todavía de haber implantado la igualdad de posibilidades de acceso a la enseñanza.** El examen de los factores que dificultan ese objetivo es indispensable a la hora de bosquejar una política educativa inspirada en dicha igualdad.

323 Ante todo, aunque una opinión poco informada en materia educativa tiende a considerar como educación solamente la preparación general y profesional (de todos los grados y modalidades) que imparten las instituciones escolares, lo cierto es que la educación es obra conjunta de diversas instituciones. En primer lugar, desde el punto de vista cronológico, la familia, que no siempre reúne las condiciones requeridas para llevar a cabo tan importante función. Y ello no solamente a causa de la posible ignorancia de los padres, aunque tal factor es uno de los más considerables, sino también porque todas las instituciones sociales están inmersas en una especie de atmósfera global que modela, limita y condiciona su acción. Si bien la familia actúa la primera en la educación física, mental y moral de los hijos, éstos crecen en un ambiente social extrafamiliar que frecuentemente rectifica o contradice los lineamientos de la formación familiar.

324 Otro tanto debe afirmarse de los Centros docentes. Con unas u otras orientaciones, ellos proporcionan una preparación de acuerdo con sus respectivos programas, sus posibilidades materiales, la calidad de la formación y los métodos de enseñanza de sus maestros; pero en modo alguno pueden contrarrestar totalmente los condicionamientos impuestos por las características bio-psíquicas de sus alumnos, por los influjos de la educación familiar (hábitos, actitudes básicas, valoraciones esenciales, etc.) y por la modelación difusa y poderosa del ambiente social. Es indudable que, de acuerdo con el principio de interdependencia que rige los fenómenos sociales, se dan entre los diversos grupos en que se centran y regulan las actividades humanas condicionamientos mutuos, en virtud de los cuales, familia, escuela, grupos profesionales y sociedad global actúan mediante influjos

recíprocos, de cuyo equilibrio dinámico resulta, en cada comunidad humana y en cada momento histórico, el nivel de vida y de cultura del pueblo en cuestión.

325 No otra cosa es el bien común, que la Encíclica «Mater et Magistra» perfila con claridad al decir que «consiste y tiende a concretarse en el conjunto de aquellas condiciones sociales que consienten y favorecen en los seres humanos el desarrollo integral de la propia persona». De donde se desprende que el grado de elevación y riqueza o, por el contrario, de penuria y debilitación que alcance el bien común dependerá, en gran medida, tanto de la calidad de la educación cuanto de algo que predetermina la posibilidad de la misma: la medida en que el país y sus estructuras políticas y económicas reconozcan verdaderamente, respeten en realidad y defiendan sin rodeos aquellos derechos «naturales» de la persona que son, a la vez, causa y efecto de la educación. En el Fuero de los Españoles (Ley 17 julio 1945, artículo 5.º) se declara que «todos los españoles tienen derecho a recibir educación e instrucción y el deber de adquirirlas». Este derecho es hoy reconocido universalmente, al menos en teoría. El artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, lo expresa en la forma siguiente: «Artículo 13: Los Estados asociados al presente Pacto reconocen el derecho de todos a la educación. Conviene en que la educación será dirigida al pleno desarrollo de la personalidad humana y de su sentido de la dignidad y que fortalecerá el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Están de acuerdo en que la educación capacitará a todas las personas para participar eficazmente en una sociedad libre, promoverá el entendimiento, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y grupos raciales, étnicos o religiosos y fomentará las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.»

Extensión del concepto de educación: educación permanente

326 Tradicionalmente, se ha considerado a la niñez y a la adolescencia como las etapas aptas para la educación. **El concepto moderno de la educación permanente ha venido a modificar el esquema docente tradicional. Si la educación debe seguir, en cada individuo y en cada grupo social, el ritmo de los avances científicos y tecnológicos, no basta con que se actualice periódicamente mediante cursillos: tiene que experimentar un reajuste continuo para acomodarse a las posibilidades de desarrollo intelectual, afectivo y social, de modo que se asimilen en cada coyuntura los contenidos adecuados a las capacidades individuales y a las exigencias de la preparación social y profesional.** Por ello, sin duda, la Declaración Universal de los Derechos Humanos se guarda de mencionar al niño como sujeto de la educación, refiriéndose, en cambio, a la «persona», lo que equivale a proclamar implícitamente el principio de la educación continua o permanente.

La igualdad de oportunidades: el principio

327 La presión de las capas sociales menos favorecidas por la organización social tradicional logró, hacia finales del siglo XIX, la vigencia (al

comienzo, lenta) del postulado de la gratuidad de la enseñanza primaria. Obedecía esta reivindicación al empuje ascendente de la población obrera, que reclamaba el derecho a la instrucción de sus hijos. **Con él se iniciaba el movimiento de lo que se ha dado en llamar «democratización de la enseñanza», que comprende obligatoriamente la educación primaria y el compromiso de hacer progresivamente gratuitas también las enseñanzas secundaria y superior.** Esa aspiración no ha podido realizarse plenamente ni siquiera en la totalidad de la enseñanza primaria, tantas veces prohibitiva, aunque gratuita, en las zonas subdesarrolladas, económica y culturalmente, de no pocos países, porque los padres retiran tempranamente de la escuela a sus hijos para que ayuden, con tareas remuneradas, a sobrellevar la pesada carga de las necesidades familiares. En la España del Oeste y del Sur se encuentran todavía comarcas en las que se da esta triste realidad. La ayuda a los estudiantes económicamente débiles constituye un intento para superar esos obstáculos. Sin embargo, hay que confesar que el apoyo económico no elimina las desigualdades que se oponen a una plena democratización de la educación, siendo necesario continuar infatigablemente la lucha contra las mismas. A la realización del sueño de la igualdad absoluta de todos los hombres se oponen obstáculos y condicionamientos diversos. He aquí los principales:

Obstáculos biológicos

328 El progreso del hombre se ha obtenido siempre luchando contra los determinismos, y a esta lucha se deben las mejores conquistas humanas. La educación ha de intentar superar los determinismos ciegos de la herencia biológica o de los condicionamientos, de manera que, mediante el debido cultivo, todos los seres alcancen el máximo desenvolvimiento de sus posibilidades. Sin embargo, forzoso es admitir la desigualdad inevitable de los dones, que determinan siempre un horizonte de posibilidades, aunque éste sea mucho más amplio y flexible de lo que suele creerse.

Condicionamientos socioeconómicos

329 La situación económica y el «**status**» social de las familias condicionan fuertemente el porvenir de los hijos. Es obvia la importancia que en este terreno tienen los recursos financieros, pero hay otros factores íntimamente ligados a ellos que ejercen un influjo decisivo en la educación de los hijos. El principal es el clima de aspiraciones e ideales que, como una atmósfera impalpable, modela las almas de niños y adolescentes. Una existencia con frecuencia difícil limita los horizontes, estrecha el ángulo de percepción de las mentes. El nivel de vida concuerda casi siempre con el nivel de aspiración, excepto cuando una sobrecarga de tensiones conduce a explosiones, sordas o violentas, tan inadecuadas unas como otras para una movilidad social compatible con el progreso económico y social. Sin embargo, contra este determinismo de las circunstancias económicas es contra el que puede luchar con más garantías de éxito la política de protección a los talentos procedentes de las capas económicamente débiles.

Obstáculos geográficos

330 La educación se imparte en Centros docentes que tienen una localización determinada. Esa localización, por razones fáciles de comprender, corresponde, salvo raras excepciones, a los grandes núcleos de población. Es inevitable, entonces, que las familias domiciliadas en las aldeas y núcleos de población aislados resulten muy perjudicadas en cuanto a facilidades de educación para sus hijos. Se dirá que las becas permiten enviarlos a estudiar a los establecimientos de las grandes urbes, pero ello es cierto tan sólo en el caso de que sean tan generosas que permitan cubrir todos los gastos que implica este traslado. Con todo, no puede evitarse la falta de un ambiente familiar, que, aun en el caso de que sea deficiente, proporciona un ámbito tanto más necesario para el desarrollo moral e intelectual de los niños cuanto más temprana sea su edad. Esto no pueden suplirlo los mejores internados, sistema residencial de los estudiantes, sólo elogiable cuando responden a una organización pedagógica muy meditada y a condición de que alberguen jóvenes de 16 años en adelante.

Desigualdades culturales

331 El nivel de conocimientos y, en cierto modo, de la inteligencia, depende, en alto grado, de la riqueza y calidad de los estímulos perceptivos y mentales que los niños reciben en el seno de su familia. Los hijos de las clases acomodadas, en cuyos hogares es frecuente el trato con los símbolos en que la cultura se cifra y transmite (libros, periódicos, revistas, etc.), reciben los estímulos que conducen al desarrollo intelectual y a la adquisición de conocimientos. Por el contrario, el niño pobre encuentra dificultades insalvables que no se deben a insuficiencias esenciales de sus dotes, sino a un condicionamiento sociocultural temprano y decisivo.

Discriminaciones estructurales

332 Además de las dificultades indicadas, que colocan a niños procedentes de grupos sociales y profesionales diferentes en distintas situaciones de partida en relación con la educación y la cultura, existen otros condicionamientos dentro del propio sistema escolar que originan discriminaciones inevitables. En primer lugar, la estructura de los grados de enseñanza. **Los tres grados tradicionales se correspondían con el destino predeterminado de sectores sociales con distintas posibilidades económicas. La enseñanza media constituía una «barrera» más que un «nivel», y se concebía como una introducción para el acceso a los estudios superiores, reservados a una «élite» minoritaria que habría de encargarse de manejar los resortes políticos, económicos y culturales de la sociedad.**

333 Otra causa de discriminación por orígenes sociales puede ser la existencia de dos sistemas escolares paralelos, el público y el privado, en la medida en que se diferencien sobre la base de consideraciones económicas. En tal caso, ello motiva una separación escolar que traduce una análoga separación social, la cual no puede desaparecer, sino, al contrario, ahondarse con la existencia de estos dos sistemas si funcionan en correspondencia con el «status» socioeconómico de los padres.

334 Finalmente, coadyuva a la desigualdad de oportunidades la diferencia de trato que reciben los becarios y los que no lo son a la hora de continuar sus estudios. Mientras estos últimos pueden seguirlos uno y otro curso, en tanto lo permita la resistencia económica de sus padres, los becarios se ven obligados a obtener una nota media elevada si no quieren verse privados de la protección del erario público. Probablemente es necesario establecer este nivel para obligar a una aplicación que evite el empleo de recursos en favor de quienes no tienen las necesarias aptitudes; pero deberían arbitrarse medios que impidan la inflexibilidad que perjudica a los becarios.

EL SISTEMA DE PROTECCION ESCOLAR

335 La política de Protección Escolar y la organización de los servicios correspondientes se refleja en diversas disposiciones legales. Las principales son la Ley de julio de 1944, por la que se regula la protección escolar, y la de julio de 1960, por la que se creó un Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades. **El establecimiento de las becas-salario en julio de 1968 marca también el comienzo de una etapa importante en la política de protección escolar.**

336 La evolución de la concesión de becas con cargo al crédito público ha seguido un ritmo ascendente muy acentuado a partir de 1961, con la implantación del Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades, que permitió incrementar notablemente las sumas destinadas a estos fines. En el curso 1961-62 el aumento fue de un 600 por 100 en relación con el curso anterior. El número de becas adjudicadas desde dicho curso se aprecia en el cuadro número 52.

La aplicación de la protección escolar directa a los distintos niveles educativos

337 Una parte muy importante del Plan de Inversiones (568 millones de pesetas, 23 por 100 del total, para el curso 1968-69) se destina a **Protección Escolar en Enseñanza Primaria**. Las ayudas de Enseñanza Primaria atienden los siguientes conceptos: Comedores Escolares, Vestuarios, Colonias de Verano, Transporte, Subnormales, Permanencias, Escuelas Hogar y Preparación de Ingreso para alumnos de insuficiente nivel cultural.

338 La ayuda a la **Enseñanza Media** constituye el capítulo más importante del Plan de Inversiones (775,7 millones de pesetas, 32 por 100 del total, para el curso 1968-69). Comprende las siguientes enseñanzas: Bachillerato Elemental, Preuniversitario, Bachillerato Técnico Elemental y Superior, Es-

tudios eclesiásticos convalidables (Latín y Humanidades), Seminarios Mayores y Casas Religiosas de Formación. Las becas se adjudican mediante concurso público de méritos que resuelven los Servicios Provinciales de

CUADRO NUM. 52

EVOLUCION DEL NUMERO DE BECAS ADJUDICADAS (1)

	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66	1966-67
Bachillerato general	12.678	28.548	52.719	70.325	72.382	108.315
Bachillerato técnico	5.460	7.330	11.053	14.354	13.872	(2)
Formación profesional industrial	13.180	19.262	27.017	33.457	32.560	33.242
Eclesiásticos convalidables	—	294	1.199	5.583	6.505	(2)
Magisterio	772	2.040	3.605	4.405	4.582	4.907
Peritaje mercantil	84	246	368	330	343	318
Artes aplicadas y oficios artísticos	350	816	1.315	1.493	1.258	1.103
Conservatorios de música y arte dramático	(3)	483	737	941	855	627
Escuela central idiomas	—	46	143	365	282	208
Facultades universitarias	267	2.396	3.288	4.152	3.810	3.936
Técnicas superiores	—	654	1.132	1.514	1.610	1.670
Técnicas grado medio	1.364	2.143	2.397	2.594	2.603	2.699
Profesorado mercantil	91	154	158	154	130	103
Ayudantes técnicos sanitarios	—	148	235	301	262	326
Conservatorios música y Bellas Artes	—	214	292	349	292	256
Totales	34.246	64.774	105.658	140.317	141.346	157.310

(1) Excluidos los préstamos escolares y las ayudas de comedor y transporte.

(2) Incluidas en bachillerato general.

(3) Incluidas en artes aplicadas y oficios artísticos.

FUENTE: Comisaría General de Protección Escolar.

Protección Escolar. Para establecer el orden de preferencia, el criterio general se basa, de un lado, en la necesidad económica del solicitante, y de otro, en el aprovechamiento académico, valorándose ambas circunstancias conjuntamente. La aptitud de los alumnos procedentes de la Enseñanza Primaria que pretenden iniciar Enseñanzas Medias se aprecia mediante pruebas confeccionadas por el Centro de Documentación y Orientación Didáctica de Enseñanza Primaria.

339 A las **enseñanzas profesionales** se destinan 374 millones de pesetas, 15,5 por 100 del total, para el curso 1968-69. En este capítulo se incluyen las siguientes modalidades de enseñanza: Formación Profesional, en sus grados de Iniciación, Oficialía y Maestría; Formación Profesional Acelerada; Iniciación Profesional Agraria, Escuelas de Capataces Agrícolas y Capacitación Profesional Agraria; Enseñanzas Mercantiles; Enseñanzas Artísticas

(Artes Aplicadas, Conservatorio, Arte Dramático y Cerámica), y Adaptación Profesional de Inválidos.

340 El volumen de ayuda para **Enseñanzas Especiales** es de 8 millones de pesetas para el curso 1968-69, y se destina a las especializaciones siguientes: Ayudantes Técnicos Sanitarios, Matronas, Idiomas, Asistentes Sociales, Ingreso en las Academias Militares, Periodismo y Cinematografía. La adjudicación y distribución de ayudas para estas enseñanzas se realizan mediante concurso de méritos. Se ha dedicado la cantidad de 500.000 pesetas el curso 1968-69 para becas de Enseñanzas del Hogar, Escuelas de Formación del Espíritu Nacional y de Educación Física. Estas ayudas se adjudican respectivamente por las Delegaciones de la Sección Femenina y Juventudes.

341 A las **Enseñanzas Superiores** se asignan 500 millones de pesetas, 20 por 100 del total, para el curso 1968-69. Se otorgan ayudas a los siguientes Centros: Facultades Universitarias, Escuelas Técnicas de Grado Superior, Ingeniería Técnica, Magisterio, Conservatorio, Bellas Artes, Arte Dramático y Profesorado Mercantil. La adjudicación de estas ayudas se realiza mediante concurso público de méritos. Se dedica atención especial a los alumnos libres que cursan estas enseñanzas y, al mismo tiempo, realizan un trabajo remunerado, para cuya selección se aplican criterios especiales dirigidos a valorar su aprovechamiento. Existen, además, convocatorias especiales para alumnos de Universidades Pontificias, sacerdotes y religiosos que cursen estudios que habiliten para el ejercicio de la enseñanza, así como para Maestros Nacionales en servicio que cursen estudios en las Facultades de Filosofía y Letras y Ciencias.

Tipos de becas y ayudas

342 El sistema de Protección Escolar adopta las modalidades siguientes:

- **Becas de Estudio**, para iniciar o continuar estudios en Centros oficiales, reconocidos o autorizados. Las dotaciones oscilan entre las 4.000 y 32.000 pesetas, según los grados de enseñanza, pudiendo en casos excepcionales llegar, para las enseñanzas universitarias, a 36.000 pesetas.
- **Becas en Colegios Mayores**, para alumnos de Enseñanzas Superiores que deseen residir en estas Instituciones, con cargo a los créditos previstos por la Ley de 11 de mayo de 1959.
- **Becas de Estudios nocturnos**, para alumnos que cursen enseñanzas en Centros de Enseñanza Media que tengan reconocida oficialmente esta modalidad. Las dotaciones oscilan entre las 4.000 y las 8.000 pesetas, calculadas sobre el coste medio de esta clase de Enseñanza.
- **Becas para alumnos que simultanean el estudio con el trabajo remunerado**, destinadas a alumnos de Enseñanza Universitaria, Técnica Superior y Técnica de Grado Medio. La cuantía oscila entre 5.000 y 12.000 pesetas, igualmente calculada sobre el coste medio.

— **Becas-Salario**, implantadas por primera vez para el curso 1968-69 por Orden Ministerial de 11-7-1968. En esta primera fase se han destinado exclusivamente para alumnos de primer curso de Facultades Universitarias y Escuelas Técnicas Superiores. Sus diferencias fundamentales con el sistema clásico de Protección Escolar son las siguientes: la dotación de la beca vierte sobre dos conceptos económicos: **salario** que percibe el cabeza de familia (30.600 pesetas para 1969) y **gastos de estudio** y, en su caso, **manutención y alojamiento** (17.200 ó 48.700, según los casos) que percibe el escolar. El sistema de financiación es mixto. Las dotaciones económicas se abonan con cargo a los fondos asistenciales de las Mutualidades Laborales (salarios) y con cargo al P. I. O. (gastos de estudio), excepto para los solicitantes no acogidos al régimen general de la Seguridad Social, en cuyo caso la totalidad de la dotación económica de la beca es abonada con cargo a los fondos del P. I. O.

**Ayudas para
la educación especial**

343 Si el alumno recibe educación en un Centro del Estado y, por lo tanto, gratuito, la ayuda es de 3.500 pesetas por curso. Si el Centro es no estatal, en régimen no gratuito, de 7.000 pesetas, que se incrementa en 18.000 pesetas para gastos de alojamiento y alimentación si el Centro educativo está situado en localidad distinta a la residencia familiar. Para todo ello se dedican 40 millones de pesetas.

344 Los porcentajes de alumnos becarios en cada nivel de enseñanza figuran en el cuadro número 53.

CUADRO NUM. 53

BECARIOS DEL P. I. O. EN 1965-1966

Enseñanzas	Matricula total	Becarios	%
Bachillerato general	834.290	72.832	8,7
Bachillerato técnico	49.796	13.872	27,8
Magisterio	63.116	4.582	7,3
Comercio	20.829	473	2,2
Formación profesional industrial	120.724	32.560	26,9
Ayudantes técnicos sanitarios	6.379 (1)	255	5,1
Técnicos de grado medio	63.382 (2)	2.603	4,1
Universitarios	92.983	3.810	4,1
Técnicos de grado superior	32.896	1.610	4,9
TOTALES	1.284.395	132.697	10,3

(1) Incluidos 3.211 alumnos matriculados en centros no oficiales.

(2) Incluidos 954 alumnos matriculados en Universidades Laborales.

FUENTE: Comisaría General de Protección Escolar.

345 La evolución de los créditos concedidos en las diversas enseñanzas ha sido la que se indica en el cuadro número 54.

CUADRO NUM. 54

EVOLUCION DE LOS CREDITOS DEL P. I. O. PARA LAS DIVERSAS ENSEÑANZAS

(En millones de pesetas)

Enseñanzas	1961	1962	1963	1964	1965	1966	Totales
Primaria	180,0	438,0	702,8	653,0	653,0	688,0	3.314,8
Medias	95,2	193,0	432,7	571,5	622,3	766,3	2.681,0
Profesionales	197,9	233,0	405,5	409,0	450,1	279,6	1.930,3
Superiores	27,1	51,8	92,2	127,3	125,2	130,0	553,8
Artísticas	5,7	9,3	20,2	17,5	16,5	16,0	85,3
Otras enseñanzas	—	0,7	5,5	6,5	5,1	6,1	23,9
Graduados	5,8	68,1	137,6	135,0	110,2	107,5	564,3
Ayudas complementarias	46,0	148,8	146,2	215,6	198,0	137,0	891,8
Perfeccionamiento trabajadores	42,0	57,0	57,0	64,5	64,5	69,5	354,5
TOTALES	600,0	1.200,0	2.000,0	2.200,0	2.200,0	2.200,0	10.499,7

FUENTE: Comisaría General de Protección Escolar.

Ayudas para Escuela-Hogar

346 Permiten la escolarización obligatoria y gratuita de los niños que por residir en zonas de población diseminada y mal comunicadas no podrían asistir a la escuela primaria ni usando el transporte escolar. Ascenden a 13.600 pesetas y a ellas se destinan 112 millones en el actual presupuesto.

Ayudas para Colonias Escolares

— Permiten el uso gratuito de las Colonias escolares de verano; ascienden a 750 pesetas y se destinan 13 millones de pesetas.

Ayudas de comedor

— Para alumnos que utilicen estos servicios siempre que estén organizados por los Centros Docentes. La cuantía de estas ayudas oscila alrededor de las 3.000 pesetas por curso. Para Enseñanza Primaria son de 2.240 pesetas, y se conceden 892.858, dando prioridad a los que usan el transporte escolar para asistir a Escuelas Comarcales.

Ayudas de transporte

— Destinadas a alumnos que deban desplazarse diariamente para seguir estudios de cualquier nivel en localidad distinta a la de su domicilio familiar. En Enseñanza Primaria han permitido establecer las Escuelas Comarcales. También se conceden ayudas de viaje a los alumnos extrapeninsulares y de provincias africanas para que abonen el costo de su desplazamiento a la Península.

Préstamos

347 Para cursar Estudios Universitarios, Técnicos de Grado Superior, Técnicos de Grado Medio y asimilados. La cuantía del préstamo oscila entre

las 6.000 y 36.000 pesetas por curso. Se reintegran por anualidades, comenzando a los seis años de haber terminado la carrera el beneficiario. No devengan interés.

Matrícula gratuita

— En Centros oficiales. La matrícula gratuita se otorga como beneficio complementario de todos los tipos de becas y ayudas concedidas con cargo a los presupuestos de Protección Escolar. Se extiende también a los becarios del Movimiento y de Entidades locales y provinciales. Los propios Centros docentes oficiales conceden matrículas gratuitas, en determinados porcentajes de la matrícula total, para alumnos necesitados, hijos de maestros nacionales, familias numerosas, etc.

Plazas de alumnos gratuitos externos

— Para alumnos de Bachillerato en Centros Reconocidos o Autorizados. Estos Centros tienen la obligación de ofrecer con carácter gratuito un determinado número de plazas de externos, cuyo porcentaje varía según la naturaleza del centro, o, en todo caso, reservar éstas para alumnos becarios.

Protección Escolar a Graduados

348 Con cargo a los fondos del P. I. O. se han destinado 56 millones de pesetas en el curso 1968-69 para graduados que se proponen realizar proyectos como los siguientes: Formación de aspirantes a Profesorado de Enseñanzas Medias, aspirantes a cátedras de Centros dependientes de la Dirección General de Bellas Artes, preparación de cátedras universitarias y de Enseñanzas Técnicas Superiores, iniciación a la Investigación en España y ampliación de Estudios e Investigación en el Extranjero, y preparación de Oposiciones o Especialidad Profesional. Las ayudas previstas para estos fines han sido: becas, préstamos, pensiones de estudio o bolsas de viaje o de matrícula. El sistema de selección se realiza mediante concurso público de méritos, acordado por convocatorias generales publicadas en cada curso académico. Los Servicios de Protección Escolar seleccionan, con el asesoramiento de los Centros docentes correspondientes y de los Jurados constituidos al efecto, aquellos candidatos que acrediten mejor aprovechamiento académico en sus estudios y preparen proyectos profesionales de mayor interés científico, a juicio de la Comisión Nacional de Ayuda al Estudio, dependiente de la Comisaría General.

Protección Escolar indirecta para Centros

349 Bajo este epígrafe y con cargo a los fondos propios del Patronato de Protección Escolar, se conceden préstamos y subvenciones para ayuda de construcción, instalación de servicios y reposición y adquisición de mobiliario y menaje de Instituciones residenciales y asistenciales, como Colegios Mayores, Colegios Menores, Residencias, Comedores y transportes escolares, con un presupuesto de 40 millones de pesetas.

— Para creación de Colegios Mayores e instituciones residenciales, para alumnos de enseñanza universitaria, técnica superior y media y magisterio, se conceden ayudas, según las características de los proyectos y las necesidades residenciales, con cargo al presupuesto del Estado.

— Asimismo, para la creación de Colegios Menores y Residencias de alumnos de enseñanzas medias se conceden ayudas, con cargo a dicho presupuesto del Estado, con los mismos condicionamientos. También para la creación de comedores escolares se conceden ayudas específicas a este efecto. Las cantidades consignadas en el ejercicio económico 1968 para las atenciones antes expuestas alcanzaron la cifra de unos 114 millones de pesetas.

— Por otra parte, para fomento de la construcción de Colegios Menores y Residencias existe la vía específica de préstamos concertados con el Banco de Crédito para la Construcción, previa reserva de plazas para alumnos becarios, y de cuya amortización responde la Comisaría General, con cargo a los fondos del P. I. O., consignándose en el Plan de Inversiones de éste 22 millones de pesetas.

— Para fomento de toda clase de Centros docentes y residenciales, desde enseñanza primaria a superior, existe la posibilidad de declaración de interés social, establecida por la Ley de julio de 1954. En virtud de esta declaración, las Entidades promotoras pueden solicitar del Banco de Crédito a la Construcción préstamos hasta del 80 por 100 del presupuesto de las obras, teniendo, asimismo, ventajas de exenciones tributarias y de expropiación forzosa. En 1967 el total de préstamos de esta clase han alcanzado la cifra de 1.600 millones de pesetas.

Seguridad Escolar

350 Paralelamente a la actividad de Protección Escolar, existe un sistema de seguridad escolar que protege, actualmente, a los estudiantes de Enseñanzas Superiores y asimiladas, Técnicas de Grado Medio, Magisterio, Curso Preuniversitario y Bachillerato Superior. Esta protección se dispensa a través de la Mutualidad creada por Ley de julio de 1953, y su gestión está encomendada al Instituto Nacional de Previsión, bajo la superior dirección de la Comisaría General de Protección Escolar.

351 La seguridad escolar está financiada por el Estado y por los propios estudiantes por partes iguales, teniendo establecida actualmente una cuota obligatoria de 342 pesetas por curso académico, cuyo 50 por 100 abonan directamente los alumnos en el momento de formalizar su matrícula en los Centros docentes, y corre a cargo del Estado, a través del presupuesto del P. I. O., el abono del 50 por 100 restante (75 millones de pesetas para el curso 1968-69). En la actualidad, los estudiantes protegidos por el régimen de seguridad escolar pueden recibir prestaciones por conceptos tales como infortunio familiar, accidentes y enfermedades de amplia gama.

Problemas fundamentales que tiene planteados el sistema actual de protección escolar

352 Los actuales criterios de selección pueden favorecer en escasa medida a los más necesitados, ya que, teniendo en cuenta la inseguridad en la apreciación de las alegaciones sobre situaciones económicas, el orden de adjudicación de las becas se establece con preferencia sobre el criterio del mejor expediente académico, supuesta, claro está, una necesidad económica mínima.

353 Análogos resultados produce la actual insuficiencia de las dotaciones de becas, que constituyen una valiosa ayuda para complementar economías familiares modestas o medias, pero que resultan incapaces para asegurar integralmente el acceso a los estudios a los procedentes de situaciones económicas inferiores.

354 El previsible incremento de la población escolar y, en consecuencia, la necesidad de aumentar el número de becarios en cada enseñanza, hace destacar la importancia de intensificar la construcción y mantenimiento de instituciones residenciales, asistenciales y formativas (Colegios Mayores, Menores, Residencias, Comedores escolares) con mayores medios que los actualmente dedicados por la Protección Escolar.

355 Es incompleto el campo de aplicación de la Seguridad Escolar, que en la actualidad no llega a las enseñanzas medias elementales ni a las enseñanzas profesionales. Por el mismo motivo no se han cumplido los objetivos en cuanto al régimen de prestaciones, ya que queda por aplicar la prestación de enfermedad general y de algunas otras especialidades médicas interesantes. Sería conveniente estudiar la posibilidad de que el Seguro Escolar sea incluido en el régimen normal de la Seguridad Social.

356 Las limitaciones de medios económicos con que se desenvuelven actualmente los servicios de Protección Escolar no permiten establecer ni mantener en la medida deseable los cauces ordenados para cumplir las previsiones establecidas de antiguo sobre coordinación y colaboración entre cuantas instituciones públicas y privadas desarrollan actividades de ayuda al estudio.

357 Por otro lado, resulta muy conveniente reconocer y potenciar el carácter formativo y educativo que deben tener todas las formas de protección escolar respecto al alumno protegido, con independencia de lo que representan de estricta ayuda económica.

LA CONSTRUCCION DE EDIFICIOS E INSTALACIONES EDUCATIVAS**Situación actual**

358 El fenómeno mundial del crecimiento de la demanda de puestos de estudio, en todos los niveles de la educación, es en España particularmente importante. **De hecho, a las necesidades implícitas en toda etapa de desarrollo económico hay que añadir las debidas al largo periodo de déficit de puestos docentes que se remonta al siglo pasado.**

359 El primer gran esfuerzo sistemático es el del I Plan Nacional de Construcciones escolares (Ley de 17 de julio de 1956) financiado por el Estado con un crédito de 2.500 millones distribuido en el quinquenio 1957-61. Tenía por finalidad construir 25.000 aulas y las viviendas de los maestros, ya que la normal provisión de la escuela y de la continuidad del maestro en su destino aconsejan se le facilite vivienda adecuada. Dicha Ley facilitó los medios económicos a cargo del Estado, pero no se adoptaron en este texto ni en ningún otro medidas para facilitar a las Corporaciones locales las cantidades necesarias a fin de adquirir los terrenos y completar la aportación estatal. La iniciación del Plan coincidió con una subida general de precios en la construcción, estimada en un 35 a 40 por 100, lo que obligó a revisar la cuantía de la ayuda estatal, fijándola por Decreto de 11 de octubre de 1957 en 125.000 pesetas para el conjunto escuela-vivienda, en lugar de las 100.000 pesetas anteriores. Esto obligó a ampliar el plan durante los años 1962 y 1963 y, al darse por finalizado en diciembre de este último año, se habían construido 22.788 aulas, con capacidad para 911.520 alumnos, y más de 18.053 viviendas para maestros.

360 En el I Plan de Desarrollo Económico y Social (1964-67) se insertó un programa de construcción de 14.173 aulas y viviendas de maestro, en el cual se consideró que, a nivel de la escuela primaria, se debían crear puestos escolares para el 40 por 100 de la población de 11 a 14 años, ya que el 60 por 100 restante debería asistir a Centros de Enseñanza Media. Bajo este supuesto se fijó el objetivo señalado, cuya financiación total, incluida dotación de mobiliario y material, se cifró en 6.165 millones de pesetas.

361 En 31 de diciembre de 1967 se habían construido 12.352 aulas, con un total de 494.080 puestos escolares, lo que representa el 87 por 100 del Plan. Además, se construyeron 7.665 viviendas de maestro. El resultado es satisfactorio, y si no se ha alcanzado plenamente el objetivo señalado obedece a una insuficiente financiación estatal, al suponer erróneamente que el 38 por 100 de la inversión total podría ser aportado por las haciendas locales, y, por consiguiente, sólo se consignó en cada uno de los presupuestos de 1964 a 1967 el 62 por 100 restante. Esta aportación media era válida para los años 1957 y 1958 y la hicieron efectiva Diputaciones y Ayuntamientos,

SITUACION EDUCATIVA ACTUAL

pero gradualmente se fue reduciendo, y en 1967 no pudo alcanzar el 10 por 100. El plan de construcciones de edificios para Escuelas Normales ha sido muy amplio. De un total de 57 existentes, 41 disponen o dispondrán muy próximamente de nuevos edificios.

362 Como idea del impulso que se ha dado a las construcciones docentes, en todos sus grados, se consignan a continuación las inversiones realizadas en los años anteriores al I Plan de Desarrollo, en éste y las previstas para 1968 por el Sector Público, así como los puestos que esas inversiones representan.

CUADRO NUM. 55

INVERSIONES DEL SECTOR PUBLICO DE 1961 A 1967 Y PREVISTAS PARA 1968

(En millones de pesetas)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Enseñanza Primaria	524	350	350	970	965	1.094	1.094	3.490
Enseñanza Media	190	289	217	856	1.173	1.602	1.602	2.350
Formación Profesional	58	66	94	340	459	948	948	1.109

FUENTE: Secretaría General Técnica del MEC y Comisaría del Plan de Desarrollo.

NOTA.—Se incluyen en estas cifras las subvenciones al sector privado.

CUADRO NUM. 56

PUESTOS PROPORCIONADOS POR LAS INVERSIONES DEL SECTOR PUBLICO DEL CUADRO NUMERO 55

(En miles de puestos)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Enseñanza Primaria	65	44	44	97	96,5	109,4	100,4	230
Enseñanza Media	12,7	19	14,5	51	70	95	95	120
Formación Profesional	2,6	3	4,3	12,4	17	35,6	35,6	21,6

FUENTE: Secretaría General Técnica del MEC y Comisaría del Plan de Desarrollo.

Análisis crítico de la situación

363 Con carácter general se pueden identificar tres tipos de cuestiones relativas a los siguientes extremos: enfoque conceptual de los edificios; planificación y administración de las inversiones y características de la construcción. Analizada por niveles educativos, la situación presenta las siguientes características:

**Enseñanza
Primaria y Media**

364 Ante la magnitud del «déficit histórico», puede decirse que la principal preocupación de las autoridades ha sido hasta la fecha más **cuantitativa** que **cualitativa**. Ello quiere decir que se ha venido tratando de proporcionar al menor coste posible un **techo** para cobijar al mayor número posible de alumnos, con menor atención a las características de calidad y eficiencia de las construcciones e instalaciones. Esto se traduce en que las construcciones docentes de los últimos años no han experimentado una evolución en su concepto arquitectónico, que debería haber sido pareja a la evolución que se ha manifestado tanto en los fines de la educación como en los mismos métodos y medios didácticos. En particular, se aprecia en la casi totalidad de los Centros escasez de espacio en los terrenos, los edificios y los locales, y también rigidez de concepto y construcción, todo lo cual lleva consigo una obligada rigidez de uso y una escasa eficiencia en el desarrollo de la función docente. El empleo, por otra parte, de «proyectos tipo», lleva consigo un cierto inmovilismo conceptual, pero facilita la normalización y la contratación masiva de edificios escolares. Por consiguiente, exige un criterio prudente para minimizar sus efectos negativos.

365 También la magnitud de la demanda de puestos de estudio ha desbordado a las estructuras administrativas del Ministerio de Educación y Ciencia, el cual, en poco tiempo, ha pasado de ser escasamente inversor a ser uno de los de mayor volumen. Este desbordamiento se debe, en gran parte, a que el elevado número de construcciones necesarias se ha llevado a cabo mediante el concurso de un gran número de empresas constructoras de escasa productividad individual, trabajando con sistemas tradicionales y de modo que, en cada momento, el volumen de obra en marcha era elevado, pero el ritmo de producción de plazas, bajo. Ello daba lugar también a un gran volumen de expedientes sometidos a un proceso de contratación poco ágil, que absorbía una importante cantidad de tiempo y energías del personal administrativo y directivo.

366 Por otra parte, la planificación del alto volumen de inversiones ha adolecido principalmente de falta de coordinación, por cuanto la ubicación de Centros y su programación se ha venido realizando por cada Dirección General separadamente para el nivel y modalidad educativa correspondientes, con independencia de los demás. **Ello ha ocasionado una serie de malas consecuencias, tales como concentraciones y dispersiones en la localización geográfica; subestimaciones y sobreestimaciones del potencial de alumnos en algunas zonas y otros fallos, todo lo cual pone de manifiesto la urgencia de un «Mapa Escolar» sobre el conjunto de todas las instituciones educativas existentes y necesarias, hoy por hoy limitado a la enseñanza primaria.**

367 La búsqueda a ultranza de la economía en el coste de la construcción ha traído como consecuencia un bajo nivel en las condiciones ambientales

de los edificios, desde la ausencia del adecuado tratamiento acústico, en la mayor parte de los casos, hasta una marcada pobreza en calefacción, ventilación, iluminación, etc., en algunos. La calidad media de la construcción puede decirse que viene siendo muy baja, y ello da lugar a un elevado coste del mantenimiento. Las consignaciones a los Centros para este mantenimiento, por otra parte, suelen en general infravalorarse, y esto origina un rápido envejecimiento de los edificios y las instalaciones. La conservación de los edificios de enseñanza primaria es responsabilidad de los Municipios, pero en la práctica son numerosos los que no cumplen bien con esta obligación.

Enseñanza Superior

368 La mayor parte de los locales e instalaciones de Enseñanza Superior son poco flexibles y están pensados para una enseñanza estática, con escasa intervención activa de los alumnos. La ausencia de normas en unos sectores y lo deficiente de su contenido en otros se refleja en la disparidad de los módulos superficiales que resultan por estudiante, los cuales, en general, puede decirse que son muy bajos. En los cursos inferiores de las Facultades de Madrid y Barcelona el problema ha llegado a ser acuciante por la falta absoluta de medios para atender a la creciente demanda.

369 La superpoblación de muchos Centros reduce su eficiencia funcional y educativa y dificulta toda labor de investigación, cuando no impide de hecho cualquier actividad que no sea la mera enseñanza teórica. La falta de la adecuada planificación y programación de las inversiones en estas edificaciones e instalaciones da lugar a desequilibrios en la distribución de la población estudiantil y, en otros casos, a dotaciones deficientes o incompletas que originan lagunas en la formación de los alumnos.

370 Si bien en este nivel la calidad de la construcción es generalmente superior a lo indicado para enseñanza primaria y media, no existe una norma que suprima los casos extremos. La duración de los trabajos de construcción es, en muchos casos, muy dilatada, retrasándose así la obtención del debido rendimiento educativo de las inversiones. Finalmente, también en este sector la atención que se presta al mantenimiento de edificios o instalaciones es generalmente inferior a lo deseable.

LOS SERVICIOS DE ORIENTACION EDUCATIVA Y PROFESIONAL

371 Los servicios de Orientación Educativa y Profesional están creados legalmente en todos los niveles de enseñanza, pero no han alcanzado una efectividad plena en la práctica en muchos casos. La creación más reciente ha sido la de los Institutos de Orientación en las Universidades. Para la

Enseñanza Primaria se creó en 1966 el Servicio de Psicología Escolar y Orientación Profesional, adscrito por Orden ministerial al Centro de Documentación y Orientación Didáctica. El Reglamento de Centros Estatales de Enseñanza Primaria dispone la elaboración de un expediente para cada alumno y la emisión de informes cuando el alumno abandone el Centro. Exige también que cada Centro escolar, **en la medida que su propia estructura lo consienta**, organice un Servicio de Psicología Escolar y Orientación Profesional, que funcionará de acuerdo con las normas que establezca el Servicio de Psicología y Orientación Profesional de la Dirección General de Enseñanza Primaria. Estos son hasta la fecha los principios legales que crean el Servicio de Orientación Escolar y Profesional a nivel de educación básica; falta, no obstante, organizar dicho Servicio y ponerlo en funcionamiento.

372 La Ley vigente de Ordenación de la Enseñanza Media dispuso la creación del Servicio de Orientación Escolar en dicho nivel educativo. El Servicio se creó en el año 1967, dependiente de la Dirección General de Enseñanza Media, e inició oficialmente sus actividades en el curso académico 1967-68, siendo establecido legalmente en todos los Institutos de Enseñanza Media y Escuelas Oficiales de Maestría y Aprendizaje Industrial, así como en los Centros reconocidos que imparten dichos estudios.

373 Actualmente funcionan, aunque de forma incipiente, los servicios de orientación en todos los niveles. Los Centros de mayor experiencia en el campo de la orientación profesional son los Institutos de Psicología Aplicada y Psicotecnia, entre los que destacan, por el volumen de su trabajo, los de Madrid y Barcelona. El Instituto Nacional es un organismo autónomo sostenido por la Junta Central de Formación Profesional Industrial. Comenzó a funcionar en 1926 como sección psicotécnica del Instituto de Reeducación de Inválidos y, en una segunda fase, iniciada en 1929, se denominó Instituto de Orientación y Selección Profesional. Sus funciones son las siguientes, de acuerdo con el Reglamento que rige la Institución: Selección de conductores, orientación escolar y profesional, organización de cursos nacionales y de reuniones internacionales de psicólogos y edición de las revistas de Psicología General y Aplicada.

374 El Instituto Nacional y los Institutos Provinciales, si bien constituyen teóricamente una unidad, no lo son ni en el plano técnico ni en el administrativo. Los Institutos Provinciales se desenvuelven con muy escasos medios. Sus presupuestos son muy limitados y los sueldos del personal no exceden de 2.000 pesetas mensuales. Esto ha dado origen a que el trabajo de los Institutos se haya ido orientando hacia la selección profesional, y dentro de ella, a la selección de conductores, servicios por los cuales se percibe una retribución y que han permitido sostener los Centros a pesar de la precariedad de sus presupuestos.

375 Las conclusiones que se desprenden de la situación descrita son poco satisfactorias. En las instituciones docentes no existe todavía una labor de orientación efectuada de manera sistemática. En cuanto a la orientación profesional de adultos que están fuera del sistema educativo, queda limitada prácticamente a los exámenes de conductores en los Institutos Provinciales. Sin embargo, la necesidad de los servicios de Orientación Profesional es mayor que nunca frente a las transformaciones dinámicas de la economía moderna y a las readaptaciones profesionales que ésta exige.

376 Las principales necesidades que se advierten en este campo pueden resumirse así: establecimiento efectivo y dotación adecuada de servicios de orientación educativa y profesional para estudiantes, en gran medida ya creados formalmente, pero inexistentes en la realidad, y para adultos fuera del sistema educativo; formación de psicólogos orientadores y de auxiliares de Orientación Profesional; realización de investigaciones y elaboración, adaptación y edición de tests, métodos y baremos (*).

(*) Para impulsar las actividades en este campo se ha creado recientemente la División de Orientación Educativa y Profesional en el seno de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia.

Capítulo 11

Administración y financiación de la educación

ADMINISTRACION

Tendencias de la Administración

377 La Administración de la Educación, en España y en la generalidad de los países, crece actualmente a un ritmo muy rápido, tanto en funciones como en dimensiones, responsabilidades y problemas. Puede decirse que todas las administraciones de la educación se hallan en una situación compleja, erizada de dificultades, con un panorama de enormes responsabilidades y con la contrapartida de una insuficiencia de medios técnicos y financieros para hacerle frente. Dos tendencias contradictorias e igualmente generales afectan a la mayoría de las administraciones de la educación. En primer término, el creciente interés social por la educación y la consiguiente extensión continua de la acción educativa. La educación se considera hoy como un factor fundamental del desarrollo económico, y al ser éste uno de los objetivos fundamentales del Estado moderno, inevitablemente ha aumentado la acción administrativa, tanto en intensidad como en extensión. Las finalidades sociales del Estado del siglo XX constituyen otra causa de intensificación de la acción educativa, puesto que la igualdad ante la educación ha venido a convertirse en uno de los postulados de la política de hoy. La superación de la concepción minoritaria y de formación de élites anteriormente vigente respecto de ciertos niveles educativos acarrea lógicamente nuevas funciones y responsabilidades del Estado y, por ende, de la Administración Pública.

378 La educación no se considera ya circunscrita o limitada a una parte de la vida del hombre. La rapidez del cambio social en una era tecnológica ha dado origen a la educación permanente. Ello supone una nueva extensión del papel de la educación y, por tanto, una nueva exigencia al Estado para que actúe también en este campo. El momento actual se caracteriza por una serie de exigencias simultáneas e inaplazables, que originan un conjunto de graves problemas a las administraciones de la educación.

379 La segunda de las tendencias citadas atañe a la limitación de los gastos de administración en materia de educación. La extensión y el crecimiento de las funciones educativas del Estado se plasman lógicamente en un aumento gigantesco de los recursos dedicados a la educación. Pero, junto a este incremento de los gastos del Estado, se observa la tendencia a la disminución en los gastos destinados a la administración educativa. Los efectos de esta reducción suelen ser la elevación de los costes, el

empeoramiento de la eficacia administrativa y la ausencia de previsión. Por ello es imprescindible considerar que los gastos de administración en materia de educación constituyen inversiones productivas y, además, condicionantes para alcanzar los objetivos propuestos.

380 Una consecuencia de esa limitación de los gastos de administración es todavía más grave: se trata de la incapacidad de la administración para invertir los recursos en las finalidades sociales. El resultado es la inversión parcial e incompleta de los fondos que se habían destinado a la consecución de ciertos objetivos, lo cual puede ser conveniente desde el punto de vista de la limitación del gasto público, pero en manera alguna lo es para el crecimiento de la riqueza social y para conseguir los objetivos que la sociedad marca al Estado.

Planificación

381 Al intensificarse la acción del Estado, varios de sus sectores más importantes iniciaron un proceso de tecnificación correspondiente a las características de una era particularmente compleja. Actualmente es imposible pensar que la gestión de las obras públicas, de las relaciones exteriores, del comercio internacional o de la recaudación de los impuestos pueda hacerse sin el concurso de personal altamente calificado y especializado. Sin embargo, en materia de administración de la educación la tecnificación ha sido parcial y muy escasa. Ello se ha debido, en parte, a la confusión todavía subsistente entre la enseñanza como proceso de comunicación de conocimientos y la educación en cuanto problema social y político.

382 El tratamiento de la educación como problema social y político, abordado científicamente y técnicamente con carácter interdisciplinario y sistemático, es relativamente reciente y recibe un impulso con los primeros trabajos de planificación de la educación. Desde este punto de vista puede considerarse a la planificación de la educación como el método para analizar y formular los problemas de la educación y las medidas que éstos requieren teniendo en cuenta los recursos disponibles. La planificación de la educación se inscribe en el marco de la planificación general del desarrollo, si bien con unas características distintas de lo que es común. Si no fuese así, la planificación educacional quedaría reducida a una simple previsión de inversiones en materia de educación. Las características más fundamentales de la planificación educacional vienen dadas por el hecho de la existencia de un sistema educativo que funciona en un régimen sumamente distinto del que rige para el sistema económico y porque la educación hace referencia más al desarrollo social que al crecimiento de la riqueza.

383 **La administración social de la educación necesita tecnificarse con urgencia y los avances conseguidos en la última década por la planifica-**

ción educacional han permitido que se inicien en todo el mundo numerosos programas a corto y largo plazo para la expansión y el mejoramiento de la enseñanza. Frente a esta exigencia general, la tecnificación se ha limitado casi exclusivamente al establecimiento de inspecciones para la enseñanza y a la incorporación un tanto anecdótica y aislada de pequeños grupos de investigadores sociales a las tareas de administración. La actitud más común ha sido la de continuar creyendo que la educación podría ser dirigida con los mismos criterios y las mismas técnicas que cualquier otro sector de acción del Estado.

384 Las finalidades sociales de la educación en cuanto medio de promoción y nivelación han sido tenidas en cuenta a través de la creación de la Comisaría de Protección Escolar y del Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades. Pero estos hechos no reflejan suficientemente la totalidad del fenómeno de comprensión, por parte de la sociedad española, de los valores económicos y sociales de la educación. La enorme presión en la Enseñanza Media, el estrangulamiento en las pruebas para el acceso a la Enseñanza Superior y la considerable congestión de las Enseñanzas Técnicas Superiores y en las Facultades Universitarias constituyen quizá una expresión más viva del cambio que se ha efectuado.

385 De otro lado, los Ministerios de Trabajo y de Agricultura han intensificado sus funciones en materia educativa a través de la formación profesional, de las Universidades Laborales, de la Formación Profesional Obrera y del Servicio de Capacitación Agraria. Nos encontramos, pues, en un momento en que tanto la sociedad como los Organismos públicos intensifican su preocupación educativa y en el cual son producidas correlativamente múltiples nuevas acciones de demanda y oferta. No obstante, la enorme presión de los hechos ha dificultado la planificación y coordinación de estas acciones. La inexistencia de un instrumento elemental de administración que coordine todas estas acciones ha producido, en ciertos casos, duplicaciones y fricciones innecesarias. Por otra parte, la tendencia general a la limitación de los gastos de Administración, concretada en la aplicación preceptiva de los fondos del Patronato de Igualdad de Oportunidades y del Plan de Desarrollo sólo para las inversiones reales, ha producido en ciertos momentos una congestión administrativa y ha dificultado la inversión de los recursos.

Capacidad de gestión y tecnificación

386 Si bien el crecimiento de los recursos presupuestarios del Ministerio de Educación y Ciencia ha sido considerable, este aumento de los recursos no se ha correspondido en absoluto con el crecimiento del número de personas dedicadas a la administración. Muy al contrario, tomando como indicador los funcionarios del Cuerpo General Técnico de la Administración Civil adscritos al Ministerio de Educación y Ciencia, se observa que en 1960 existía un número ligeramente superior al correspondiente a 1965, de tal modo que el crecimiento experimentado por los fon-

dos financieros no ha tenido un desarrollo paralelo en materia de personal, sino al contrario. Es posible que esto influya en el hecho de que no siempre se empleen las cantidades presupuestadas, especialmente en lo que atañe a inversiones. Además, las retribuciones de los funcionarios del Ministerio de Educación y Ciencia han sido tradicionalmente exiguas y muy inferiores a las ofertas de la iniciativa privada, con los consiguientes efectos de un mayor atractivo de ésta en el mercado de trabajo.

387 La tendencia universal a la tecnificación de la administración educativa ha tenido, como queda dicho, una limitada repercusión en España. La reforma administrativa introdujo un elemento esencial en la función pública: la creación de un cuerpo de generalistas de nivel universitario. Sin embargo, el Cuerpo General Técnico ha estado en notoria desproporción con el número de funcionarios auxiliares y administrativos que deberían colaborar a la realización de sus funciones. En 1965, el número de funcionarios del Cuerpo General Administrativo no llegaba a 550, mientras que el de auxiliares de carrera era ligeramente superior a 150. Las necesidades de personal correspondiente a estos niveles se han suplido con personal contratado, el cual no siempre reúne las garantías del reclutado por el procedimiento de selección formalmente establecido.

Problemas de coordinación

388 Entre la multiplicidad de problemas planteados a la Administración educativa en España, el de la dispersión de las acciones sociales y la inexistencia de una coordinación eficaz parecen tener una importancia relevante. En dicho problema existe una faceta positiva, pues es la demostración palmaria del reconocimiento de la importancia de la educación, motivación común de las múltiples actividades sociales en la materia. Pero el aspecto negativo es el de la falta de coordinación de las mismas, que produce un rendimiento de los esfuerzos muy inferior al que sería razonable esperar. **El Ministerio de Educación y Ciencia es el idóneo para restablecer la coordinación, de tal modo que pueda alcanzarse la mayor productividad posible del conjunto de las acciones en pro de la educación realizadas por la sociedad y los organismos públicos.**

389 A nivel nacional, la falta de coordinación entre la acción de los organismos de la Administración Pública y la de la sociedad es evidente, y produce inversiones acumuladas en algunas áreas y deficitarias en otras. La enseñanza privada actúa a veces sin una visión general de los problemas nacionales, en coincidencia con acciones del Estado y viceversa. Gran parte de los problemas de no utilización de puestos escolares se derivan de estos defectos de información y de distribución de recursos. Sin embargo, todos los recursos dedicados a la educación son parte de los recursos nacionales, de los que la sociedad española tiene derecho a esperar el mayor rendimiento posible. La coordinación nacional entre los or-

ganismos públicos y la iniciativa privada parece, por ello, un imperativo de nuestro momento educacional.

390 Dentro de la Administración, la situación es sensiblemente análoga. La entrada de nuestro país en una era tecnológica e industrial ha dado origen a importantes actividades educativas de diversos Ministerios. Es obvio que tanto la agricultura como la industria, la promoción social y la formación especializada de ciertos cuerpos de funcionarios tienen una inmediata dependencia respecto de la educación. La legitimidad y oportunidad de las acciones múltiples de los distintos departamentos en materia de educación está fuera de duda, pero igualmente la exigencia de coordinación es un supuesto esencial del rendimiento de tales acciones.

391 El mismo fenómeno anteriormente descrito, al acentuar el dinamismo y la movilidad de las distintas unidades que componen la organización del Ministerio de Educación y Ciencia, ha sido el causante de que, en el orden provincial, afloren multitud de organismos de representación directa de cada uno de los sectores de la organización central. Las necesidades de agilidad y de urgencia y la inadaptación de la organización anterior al ritmo nuevo de administrar la educación constituyen una explicación válida de esta realidad. A la vez, la constante necesidad de coordinación ha impuesto la creación de unas Delegaciones Provinciales que permitan la solución de los anteriores problemas, y la concentración y unidad de la acción administrativa del Ministerio en el marco de su propia diversidad.

La oferta y la demanda de educación

392 Aunque sería muy difícil consignar la totalidad de los problemas que actualmente se plantean a la administración educacional, es imprescindible hacer alusión al menos a los más graves. Entre éstos pueden destacarse los problemas referentes a la oferta de servicios educativos. El primero de todos es el que podría denominarse de actitud general y orientación específica de la oferta. Es imprescindible superar el formalismo y llegar a la conclusión de que, para que la oferta se pueda considerar realmente como tal, es preciso que los mecanismos sociales no impidan su aceptación por la población. El desconocimiento de la heterogeneidad social es propio de la época formalista de la administración estrictamente jurídica y una consecuencia del principio de igualdad ante la Ley. Pero la igualdad ante la Ley no es la igualdad social, y por ello resulta imprescindible formular la oferta de educación adaptándola específicamente a las posibilidades de cada sector o estrato social. Se ha hablado mucho de un mimetismo industrial en la organización de los servicios públicos, pero ahora será necesario adoptar una actitud mimética también respecto de las actividades comerciales en la búsqueda de toda posible demanda y en la creación de canales que permitan que la educación llegue a toda la

población. Otros problemas respecto de la oferta se suscitan en la organización de las nuevas enseñanzas que, como la educación de adultos, la enseñanza por correspondencia, la programada, la radiofónica y la televisiva, presuponen nuevas fórmulas de eficacia. **Finalmente, el problema del rendimiento cuantitativo es ciertamente esencial, puesto que representa, de una parte, la posible frustración de las finalidades sociales, y de otra, la elevación de los costes unitarios.**

393 La demanda de educación está tan condicionada por la igualdad como lo está la oferta de servicios educativos por la eficacia del sistema. Para que un sistema educativo pueda cumplir su función social hace falta que ofrezca igualdad de oportunidades a toda la población. Por ello, la planificación de la enseñanza en una organización administrativa debe estudiar la desigualdad social (tanto en sus aspectos económicos como en los de información), la distribución territorial de la población y la movilidad de ésta, entre otros problemas. Todo lo anterior debe ser inspirado por una política educativa coherente y a largo plazo. Pero de todos los aspectos anteriores, el de la información es singularmente importante, pues condiciona la movilización de la demanda, tanto sobre el valor de la educación como sobre la utilización de servicios que podrían satisfacerla. Otra necesidad de suma importancia es la de conseguir la mayor adecuación posible entre el número y tipo de profesionales y mano de obra que se forman y las necesidades del empleo. Esta coordinación viene a significar, simplemente, la adaptación del sistema educativo a la sociedad a la que debe servir. Para ello **es imprescindible una organización administrativa atenta al estudio prospectivo de la evolución social y a la realización de las adaptaciones y cambios correspondientes en el sistema educativo.**

394 Sería sumamente difícil pretender superar las finalidades (hoy día estrechas) y la estructura insuficiente del sistema educativo tradicional sin introducir reformas sustanciales en el esquema organizativo de la Administración Educacional. Gran parte de los problemas surgidos en la administración educativa han sido consecuencia de la desigual transformación experimentada por el sistema educativo y por la organización administrativa de la educación. El cambio ha sido más rápido en el sistema educativo que en la organización administrativa, debido a que las instituciones de enseñanza están directamente en contacto con la sociedad, mientras que la organización administrativa sólo lo está indirectamente. Por ello, la recepción de nuevos principios, como el de la educación permanente, la democratización de la enseñanza y la igualdad de oportunidades, la superación de un sistema de formación de élites y minoritario y otros tantos postulados políticos inciden directamente sobre el sistema educativo produciendo congestiones, tensiones y transformaciones, a veces en forma totalmente desordenada, pero renovadora. Dichas presiones sólo se transmiten de forma mediata a la organización administrativa, más

resistente al cambio por su mayor alejamiento de la sociedad y más incapaz de transformar un esquema anticuado por otro más adaptado a las necesidades del momento.

Estructura administrativa

395 La estructura actual del Ministerio de Educación y Ciencia es fundamentalmente la que le fue conferida por Decreto 83/1968 de 18 de enero (*), consecutivo al de 27 de noviembre anterior «Sobre reorganización de la Administración Civil del Estado para la reducción del gasto público». El Decreto de referencia no tiene debidamente en cuenta las exigencias de organización que se derivan de la actividad administrativa en cuanto tal, abstracción hecha de sus contenidos. Así, como se ha dicho, las Direcciones Generales se corresponden con niveles o modalidades de la enseñanza, y se echan de menos, en cambio, órganos de nivel similar para actividades administrativas y técnicas comunes a todas ellas. Existe una excesiva proliferación de órganos de vario nivel, y ello tanto en la esfera central como en la provincial, y tanto de órganos de gestión como de órganos colegiados.

396 El esquema heredado por nuestra organización administrativa de la educación ha sido rebasado casi totalmente. La gravedad de su inadaptación a la sociedad presente puede apreciarse en el hecho de que el sistema educativo ha estado separado durante largos años en niveles sustancialmente distintos. El primero de dichos niveles se consideraba necesario para toda la población, pero el nivel superior se consideraba estrictamente dirigido a una minoría, mientras que el medio era un simple camino de promoción o selección de quienes habrían de llegar a integrar la élite intelectual del país. Esta concepción selectiva y minoritaria está hoy ampliamente superada. Por tanto, la división de la organización administrativa en grandes sectores de acción correspondientes a los niveles del sistema ha de ser modificada con el sistema mismo. Por otra parte, la incorporación más o menos formal de las enseñanzas profesionales y de las instituciones de educación de adultos o de educación permanente han venido no sólo a transformar el sistema educativo, sino a demostrar la insuficiencia de la distribución por niveles de la acción administrativa. En una época en que la democratización de la enseñanza es un imperativo inexcusable, resulta imprescindible una consideración global del sistema educativo como un proceso y no simplemente como una pirámide de compartimentos estancos.

(*) El Decreto de enero de 1968 estructura el Departamento en una Subsecretaría, una Secretaría General Técnica, cinco Direcciones Generales (de Enseñanza Superior e Investigación, de Enseñanza Media y Profesional, de Enseñanza Primaria, de Bellas Artes y de Archivos y Bibliotecas) y una Comisaría General de Protección Escolar.

397 La centralización, la excesiva intervención estatal y el formalismo han sido otras de las características de la Administración. Durante la primera época del Estado Social, la centralización ha sido un medio de hacer cambiar más rápidamente a una sociedad con tendencia a la inercia. El Estado, arrebatando competencias a la sociedad, ha tratado de promover la igualdad con mayor rapidez de lo que la propia sociedad lo hubiera hecho. Esto ha motivado la concentración y la congestión de competencias, agravada por el formalismo jurídico desplegado en su ejercicio. La organización tradicional ha intentado tenazmente gobernar mediante los reglamentos, persiguiendo más una finalidad legalista que un objetivo de eficacia y agilidad. Como una tradición arrastrada desde el Estado liberal, el reglamentismo ha venido a ser una especie de intento aséptico de hacer compatible el anti-intervencionismo con la necesidad urgente de intervenir en la transformación social.

398 También como tradición heredada del racionalismo se ha intentado tipificar y racionalizar toda la compleja y rica diversidad de la realidad social. Tal intento, difícil de por sí, parece imposible en un país de la diversidad de España. Los desajustes derivados de tal pretensión han sido a veces de una gravedad extraordinaria, sin que pueda pensarse que el desconocimiento de la realidad, en su condición heterogénea, haya reforzado en manera alguna el principio de unidad, sino más bien al contrario.

GASTOS DE EDUCACION

Dificultades y limitaciones de la comparación internacional de los gastos presupuestarios

399 En las estadísticas relativas a los gastos de enseñanza suelen utilizarse normalmente los gastos exclusivamente presupuestarios. Antes de analizar estos gastos en el caso español es necesario señalar que sólo son significativos en determinadas circunstancias, careciendo de valor representativo en otras. En primer lugar, hay que tener en cuenta que los gastos presupuestarios son gastos públicos y que junto a ellos existen los gastos privados, que pueden tener, y éste es el caso de España, una gran importancia cuantitativa. La simple observación de las estadísticas relativas al alumnado oficial y privado en los diversos países europeos demuestra que en España el alumnado privado tiene mucho más volumen que en la mayoría de los países europeos, por lo que los gastos públicos no son en España una media adecuada de los gastos totales, al contrario de lo que ocurre en dichos países, en la mayoría de los cuales la proporción de alumnos oficiales es superior al 80 por 100 y superior al 90 por 100 en algunos de ellos (cuadro número 57).

400 Otra dificultad que se presenta al comparar los gastos presupuestarios de distintos países se debe a su diversidad de procedencia. Para

calcular los gastos públicos en Educación no es posible limitarse al Ministerio de Educación, sino que es necesario sumar los gastos que a este sector dedican todos los departamentos ministeriales. A ello se agrega el hecho de que existen importantes diferencias de criterio al delimitar los gastos educativos. En unos países se comprenden entre estos gastos los de investigación o de deportes, mientras que en otros aparecen separados. Por otro lado, la actividad educativa incluye en algunos países ciertos gastos que no se incluyen en otros; por ejemplo, algunos gastos educativos comprenden determinados servicios escolares (comidas, vestido), que en otros países están a cargo de las economías privadas.

CUADRO NUM. 57

PORCENTAJE DEL ALUMNADO OFICIAL CON RESPECTO AL TOTAL

P A I S	Primaria	Media	Superior	Total
Alemania (61-62)	99,58	88,11	99,27	97,40
Austria (61-62)	96,90	72,76	100,00	95,97
Bélgica (60-61)	47,56	41,21	21,40	45,70
España (64-65)	70,62	20,34	96,73	63,24
Francia (64-65)	85,00 (2)	75,60	100,00	—
Grecia (60-61)	92,97	83,08	90,25	90,74
Holanda (61-62)	26,54	31,89	77,44	29,06
Italia (64-65)	92,20 (3)	93,70	81,50	—
Noruega (62-63)	100,00	98,19	97,72	99,48
Portugal (60-62)	95,35	38,88	76,42	88,46
Turquía (60-61)	99,12	93,37	100,00	98,48
Inglaterra (61-62)	93,85	89,61	100,00	—
Dinamarca (60-61)	97,40	70,91	81,72	92,10

FUENTES:

(1) UNESCO: «World Survey of Education. IV. Higher Education 1966».

(2) Ministère de L'Éducation Nationale: Information Statistique. Juin-Juillet, 1966.

(3) «Il Piano de Sviluppo della Scuola per il Quinquennio dal 1966 al 1970». Min. della P. I. vol. II, pg. 91.

31 Hay que tener también en cuenta las diferencias de estructura en la Administración del Estado, ya que la división entre las competencias de la Administración Central y de la Local varía mucho de unos países a otros.

En algunos países (Inglaterra, Alemania, Suiza, etc.), la mayor parte de los gastos educativos están a cargo de las autoridades locales, mientras que en otros la educación es una tarea propia de la Administración Central. Puede citarse como ejemplo el caso de Alemania, donde el porcentaje de gastos de la Administración Central es ligeramente superior al 1 por 100 de los gastos totales (cuadro número 58). Como puede advertirse en este cuadro, España es el país en el que la financiación de los gastos pú-

SITUACION EDUCATIVA ACTUAL

blicos en educación a cargo de las Corporaciones Locales y Provinciales representa el menor porcentaje en relación con los demás países.

CUADRO NUM. 58

FINANCIACION DE LOS GASTOS PUBLICOS EN EDUCACION EN 1960

PAISES	Administración Central	Corporaciones Locales y Provinciales
Alemania (61)	1,14	93,30
Austria (61)	48,59	28,30
España	66,55	6,75
Francia (61)	90,20	9,60
Finlandia	47,90	26,40
Holanda	73,10	25,90
Inglaterra (61)	17,00	81,80
Italia	77,10	22,90
Noruega	43,10	54,10
Portugal	90,20	9,80

FUENTE: Unesco, «World Survey of Education IV. Higher Education 1966».

402 Finalmente, es necesario tener en cuenta que los gastos educativos se producen precisamente para atender las exigencias de sistemas educativos que lógicamente difieren de unos países a otros en cuanto a estructura y a extensión, de lo cual se derivan dificultades adicionales para la comparación internacional de los gastos.

Los gastos presupuestarios en educación

403 En términos relativos, los gastos del Ministerio de Educación han pasado del 7,83 por 100 del presupuesto total del Estado en 1950 al 10,30 por 100 en 1968 (cuadro número 59). De este último, el 6,70 por 100 corresponde a gastos corrientes, y el 3,60 por 100, a gastos de inversión.

CUADRO NUM. 59

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS GASTOS PRESUPUESTARIOS

	1950	1958-59	1960-61	1962-63	1964-65	1966-67	1968-69
Presidencia	0,83	4,82	4,80	2,26	3,47	3,56	3,55
A. Exteriores	1,16	1,21	1,82	1,43	1,07	0,91	0,88
Justicia	3,59	3,41	3,04	2,47	2,81	2,46	2,55
Fuerzas Armadas	31,59	22,74	24,38	23,25	16,49	16,79	15,60
Gobernación	14,18	10,79	11,33	10,96	9,69	10,36	9,60
Obras Públicas	9,50	16,25	14,20	17,01	17,82	15,74	14,89
EDUCACION	9,63	9,01	10,07	9,56	9,62	11,44	10,38
Trabajo	1,47	0,57	0,56	1,13	1,21	1,11	1,81
Industria	1,20	1,09	1,07	1,19	0,53	0,69	0,76
Agricultura	0,92	0,63	0,57	1,70	5,45	4,83	4,66
Comercio	—	1,09	2,99	1,28	1,32	1,05	3,32
Inf. y Turismo	—	0,64	0,90	1,26	1,08	0,76	1,14
Vivienda	—	1,56	1,47	1,13	6,64	4,90	3,96
Hacienda	0,66	0,64	0,63	0,46	0,30	0,69	0,96

FUENTE: Presupuestos Generales del Estado.

Nota.—La diferencia entre la suma de los porcentajes de cada columna y 100 corresponde a los gastos presupuestarios de Jefatura del Estado, Consejo del Reino, Cortes Españolas, Consejo Nacional, Instituto de Estudios Políticos y Secretaría General del Movimiento, Deuda Pública, Clases Pasivas, Tribunal de Cuentas, Fondos Nacionales y Gastos de diversos Ministerios.

404 El volumen de gastos públicos ordinarios por alumno es todavía muy pequeño en España y considerablemente inferior al de la mayoría de los países de Europa, como pone de manifiesto el cuadro número 60. A efectos de comparación, el coste por alumno se expresa en dólares. Estas cifras deben considerarse con carácter meramente indicativo no sólo porque el tipo de cambio no refleja el poder real de compra de cada moneda nacional, sino también porque las partidas económicas consideradas en cada país no son homogéneas. En unos casos se incluyen gastos relativos a la enseñanza privada (Austria y Bélgica); en otros, sólo los realizados a través del Ministerio de Educación y Ciencia (España y Francia); en la enseñanza superior, los afectados exclusivamente a las Universidades (Holanda y Suecia) e incluso gastos de capital (Italia).

CUADRO NUM. 60

GASTOS PUBLICOS ORDINARIOS POR ALUMNO Y NIVELES

(En dólares)

PAIS	Año	Pre-escolar	Primaria	Media	Superior	Total
Alemania	1964	—	180 (1)	245	1 024	236
Austria	1965	—	80	543	671	157
Bélgica	1962	—	274 (1)	881	1.358	504
ESPAÑA (2)	1962	—	23 (1)	41	71	26
Francia (2)	1964	—	195 (3)	—	1.064	232
Finlandia	1965	—	325	529	872	392
Holanda	1963	88	140	297	1.813	272
Reino Unido	1964	291	171	255	1.691	269
Italia (4)	1962	—	260	352	393	261
Portugal	1963	—	207	68,5	142,2	326
Rumania	1964	153	—	119 (5) (6)	1.306	184
Suecia	1961	—	359	356	1.248	386
Yugoslavia	1965	—	184	478	957	264

(1) Incluye pre-primaria.

(2) Sólo Ministerio de Educación.

(3) Incluye pre-primaria, primero y segundo grado.

(4) Incluye gastos de capital.

(5) Incluye también primer grado.

(6) Enseñanza general.

FUENTE: UNESCO, «Statistical Yearbook, 1966».

405 Los datos relativos a España han sido obtenidos en un reciente estudio cuyo resumen aparece en el cuadro número 61. El coste en cada nivel y modalidad se ha calculado como cociente entre las cantidades presupuestadas en el Ministerio de Educación y Ciencia para 1968, deducidos gastos de capital y subvenciones a Centros no estatales, y el número de alumnos matriculados en los Centros oficiales y no dispensados de escolaridad. Este cuadro confirma el actual bajo volumen de gastos por alumno.

CUADRO NUM. 61

COSTES POR ALUMNO EN ESPAÑA EN LOS DISTINTOS NIVELES DE ENSEÑANZA
 (Año 1968)

	Coste en pesetas	Coste en dólares EE. UU.
Primaria	3.982	57
Bachillerato General	13.817	197
Bachillerato Técnico	14.594	208
Magisterio	14.199	203
Escuelas Técnicas de Grado		
Medio	9.576	137
Técnica Superior	20.800	297
Universitaria	16.518	236

FUENTE: Secretaría General Técnica del M. E. C.

**Gastos de capital
y gastos corrientes**

406 La clasificación presupuestaria no permitía hasta ahora una clara delimitación entre los gastos de capital y gastos corrientes; por una parte, en las mismas partidas del Presupuesto se englobaban gastos de ambos tipos, sin que fuese posible su desdoblamiento, y de otro lado, algunos gastos no figuraban en el presupuesto de educación. En el presupuesto de 1968, que por primera vez separa los gastos de capital y los gastos corrientes, estos últimos representan sólo el 64,9 por 100 de los gastos presupuestarios totales en educación.

407 Los gastos de capital han experimentado en los últimos años un apreciable crecimiento, especialmente durante el último quinquenio, con los créditos consignados para construcciones docentes en los planes de desarrollo. De este modo ha sido posible lograr una notable expansión de los puestos escolares en enseñanza primaria y media, aun cuando subsiste en los Centros una insuficiencia de medios materiales, como bibliotecas, laboratorios, etc. La necesidad de atender al aumento de la demanda de puestos escolares, así como de mejorar la dotación de los Centros para permitir una mejora de la calidad de la enseñanza, exigirán todavía fuertes inversiones de capital.

408 Los gastos corrientes en educación han sido tradicionalmente insuficientes. Las retribuciones del personal docente y administrativo se han mantenido bajas, pese a que la importancia de la empresa educativa debería haber llevado lógicamente a un nivel de remuneración de todo el profesorado que atrajese a empresa tan trascendente a las mejores mentes del país. Se han mantenido asimismo en niveles anormalmente bajos los gastos de mantenimiento y conservación de los edificios escolares. Este problema se ha visto agravado por el hecho de que las consignacio-

nes presupuestarias para gastos corrientes no han aumentado al ritmo requerido por la simple expansión del sistema que han permitido los gastos de capital en los últimos años. Todo ello explica la cifra considerablemente baja que suponen en España los gastos ordinarios por alumno, tanto en términos absolutos como en relación con los gastos de capital.

Distribución de los gastos presupuestarios por niveles educativos

409 Si se analiza la distribución de los gastos presupuestarios corrientes entre los diversos niveles educativos en España y se compara con la de otros países europeos (cuadro número 60), se observa que los gastos dedicados a la Enseñanza Media son en España notablemente pequeños en relación con todos los demás. Ese es el dato más llamativo, aun siendo muy bajos también los gastos dedicados a los otros niveles. Por otro lado, hay que tener en cuenta la gran importancia cuantitativa de la Enseñanza Privada y Libre en el nivel medio, que sumadas incluyen casi al 80 por 100 del total del alumnado, cifra no alcanzada por ningún país europeo. Otro hecho que llama la atención es la insuficiente atención a la educación primaria, lo que constituye uno de los fallos más importantes de nuestro sistema educativo y de repercusiones más desfavorables en el rendimiento de éste.

CUADRO NUM. 62

PORCENTAJE DE LOS GASTOS CORRIENTES RESPECTO AL TOTAL DE GASTOS PUBLICOS

PAIS	1950	1955	1960	1965
Alemania	82,3	76,8	69,9 (1)	70,3 (2)
Austria	—	86,5 (3)	84,9	79,12
Bélgica	—	—	80,4	93,05 (1)
ESPAÑA	94,1	91,1 (3)	81,3	74,0 (3)
Francia	—	—	74,7	81,1 (2)
Grecia	—	—	—	77,1 (5)
Holanda	88,8	—	74,2	78,4 (5)
Inglaterra	—	—	77,1 (1)	76,0 (2)
Italia	—	—	85,2 (1)	82,9 (6)
Noruega	—	—	76,6	74,1
Portugal	88,8	81,4 (7)	78,8	85,3 (5)
Polonia	—	88,8 (3)	85,4	85,5
Suecia	—	—	85,0	—
Suiza	—	—	—	79,2 (2)

(1) 1961. (2) 1964. (3) 1954. (4) 1951. (5) 1963. (6) 1962. (7) 1956.

FUENTE: UNESCO, «Statistical Yearbook, 1966». Para España, elaboración propia.

SITUACION EDUCATIVA ACTUAL

CUADRO NUM. 63

RELACION PORCENTUAL ENTRE LOS GASTOS PUBLICOS DE ENSEÑANZA Y LA RENTA NACIONAL

PAIS	1950	1955	1960	1964
Alemania	3,2	3,5	3,9 (4)	4,2
Austria	—	4,0 (1)	3,7	4,8 (3)
Bélgica	2,1	2,3 (2)	5,7	7,1
ESPAÑA	—	—	1,5	1,5
Francia	—	2,4	3,2	4,6
Grecia	—	—	1,8	2,3
Holanda	3,5	4,6	5,9	7,0 (5)
Inglaterra	—	—	5,3	6,0
Italia	2,9	2,7 (1)	5,3 (4)	—
Portugal	1,4	1,8 (2)	2,2	1,9 (5)
Suecia	3,5	2,6	5,4	—
Suiza	—	2,7 (1)	3,4	4,6

(1) 1954.

(2) 1956.

(3) 1965.

(4) 1961.

(5) 1963.

FUENTE: UNESCO, «Statistical Yearbook, 1966».

Porcentaje que representan los gastos en educación con respecto a la renta nacional

410 Al igual que en el caso de los presupuestos, es muy difícil la estimación de los gastos en educación en relación con la renta nacional no sólo por desconocerse los gastos privados, que representan parte importante de los gastos totales, sino también por la falta de una estimación periódica que permita seguir la evolución de los mismos. Análoga dificultad existe para las comparaciones internacionales, por no ser sólo el Ministerio de Educación en muchos países el que contribuye a los gastos de educación y por haber importantes diferencias de un país a otro en el método de estimación o cálculo de la renta nacional. Todo esto determina que cualquier porcentaje respecto a esta magnitud adolezca ya de una incertidumbre inicial. Además, en unos casos se toma como base la renta nacional y en otros el producto nacional bruto, lo que impide hacer comparaciones con los mencionados porcentajes.

Estimación de los gastos educativos

411 Para estimar los gastos totales destinados en nuestro país a la educación es necesario considerar los gastos realizados por los siguientes organismos o entes:

- 1) Ministerio de Educación.
- 2) Otros Ministerios.
- 3) Organismos autónomos.
- 4) Corporaciones Locales.
- 5) Organismos semipúblicos.
- 6) Sector privado.

412 Los gastos del Ministerio de Educación han evolucionado en los últimos años de la siguiente forma:

Años	Millones de pesetas
1962	7.177
1964	11.637
1966	19.320
1968	24.706

A ellos habría que añadir la cantidad asignada al Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades (P.I.O.), así como parte del Fondo Nacional de Protección al Trabajo. La evolución de la parte de estos fondos destinada a educación ha sido la siguiente:

FONDOS NACIONALES
(Millones de pesetas)

	1962	1964	1966	1968
Fondo Nacional de Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades	1.200	2.200	2.200	2.400
Fondo Nacional de Protección al Trabajo	218	569	407	561

413 Los gastos en educación realizados por las Corporaciones Locales pueden estimarse en los últimos años en unos 1.500 millones de pesetas. Por otro lado, hay que tener en cuenta el valor de los solares, que en la mayoría de los casos están obligados a aportar los Municipios.

414 El sector privado constituye una parte importantísima de los gastos totales en educación en España. Es muy difícil estimar el volumen de estos gastos privados, debido, en primer lugar, a la existencia de Centros no reconocidos ni siquiera registrados (a los que asiste el 35 por 100 de los alumnos de Enseñanza Media) y, en segundo lugar, a la falta de información sobre los demás Centros privados. Las encuestas sobre cuentas y presupuestos familiares (1) estimaban estos gastos en unos 6.500 millones para 1958 y en unos 9.500 ó 10.000 millones para 1964. La encuesta de Gastos de Enseñanza de las Economías Familiares para 1964 valora estos gastos en 8.556 millones de pesetas (2). Otro estudio de Foessa (3) estimaba que los gastos de las Economías Familiares se elevaban a unos

(1) Instituto Nacional de Estadística, «Encuesta sobre Cuentas Familiares», marzo de 1958. Instituto Nacional de Estadística, «Encuesta de Presupuestos Familiares, 1964-65», Madrid, 1965.

(2) Instituto Nacional de Estadística, «Encuesta de Gastos de Enseñanza de las Economías Familiares, año 1964».

(3) Fundación Foessa, «Informe sociológico sobre situación social de España».

SITUACION EDUCATIVA ACTUAL

33.000 millones en 1965 y 28.000 en 1964. El Proyecto Regional Mediterráneo (1) cifraba en unos 14.000 millones de pesetas los gastos totales públicos y privados en educación en 1962, de los cuales sólo 2.000 millones, es decir, el 17 por 100, correspondían a gastos privados.

415 Con referencia a 1966, y estimando de forma aproximada los gastos privados en 15.000 millones de pesetas, los gastos en educación conocidos hasta el momento son los siguientes (cuadro número 64):

CUADRO NUM. 64

GASTOS EN EDUCACION (1966)

Ministerio de Educación (presupuesto)	18.503,1 (*)
Otros Ministerios	2.812,8 (**)
Organismos autónomos	7.301,0
Corporaciones locales	1.500,0
P. I. O.	2.200,0
Sector Privado	15.000,0
TOTAL	47.321,9

(*) Excluidas las subvenciones a Organismos autónomos. (Entre ellos se encuentra la Junta Central de Construcciones Escolares, que lleva a cabo el programa de construcciones escolares primarias.)

(**) Includo Fondo de Protección al Trabajo.

FUENTE: Secretaría General Técnica del M. E. C.

416 Por tanto, aun sin tener en cuenta algunos gastos importantes, la cifra total de gastos en educación llegaba en 1966 a los 47.321,9 millones de pesetas, que representaban un 3,7 por 100 de la renta nacional de España.

417 Para deducir acertadas conclusiones sobre el significado del porcentaje calculado para España, es necesario tener en cuenta que los gastos en educación tienen lugar para atender las exigencias de un determinado sistema educativo, que, como ya se advirtió anteriormente, difiere de un país a otro tanto en estructura como en amplitud. En este sentido, los países, a medida que avanzan económica y culturalmente, aumentan con gran rapidez los gastos en educación no sólo por la propia expansión cuantitativa de la población escolarizada, sino también por el aumento de la calidad de la enseñanza impartida, con mejor dotación de medios materiales y mayor capacitación del profesorado. Por otro lado, esa expansión cuantitativa produce de forma automática un aumento más que proporcional de los gastos, puesto que el camino natural del aumento cuantitativo del

(1) Ministerio de Educación Nacional, O. C. D. E., «Las necesidades de Educación y el desarrollo económico y social de España», Madrid, 1963.

alumnado es el de ir avanzando en las tasas de escolaridad de los niveles inferiores de enseñanza, para cubrir posteriormente el aumento de población escolar en los niveles superiores, que, por comportar una enseñanza de mayor calidad, se traduce en un aumento del gasto por alumno.

418 Desde hace unos años, la sociedad española viene demandando un mayor número de puestos escolares, pero debido a las limitaciones financieras, estos puestos no se han podido dotar. Además, esta demanda social de enseñanza continuará presionando fuertemente en los próximos años sobre nuestro sistema educativo. De aquí resulta que no sólo será preciso atender a la mejora de la situación del profesorado en todos sus niveles, sino prevenir una notable expansión del sistema. Ello comportará un aumento apreciable en la proporción de los gastos totales en educación con respecto a la renta nacional y, en consecuencia, será imprescindible disponer de mayores créditos presupuestarios, pues resulta imprescindible cubrir en un período relativamente corto el desfase infraestructural que actualmente se aprecia en nuestro sistema educativo con respecto al de otros países.





Capítulo 12

Factores demográficos y económicos que inciden en la educación

FACTORES DEMOGRAFICOS

419 Al elaborar una política educativa se requiere un conocimiento previo de la estructura demográfica de la sociedad respectiva: el estudio del volumen de población, su distribución por sexos y edades, las tendencias del crecimiento vegetativo y los movimientos migratorios interiores que están cambiando continuamente la distribución espacial de la misma. Estos datos proporcionan una información necesaria a la hora de establecer las previsiones de todo tipo en relación con la futura estructura poblacional del país, en función de la cual habrán de adoptarse los distintos tipos de medidas y programas de acción en el campo educativo.

420 La dificultad de un estudio de esta clase, es decir, el intento de predecir el volumen, magnitud o distribución futura de algunas de estas variables, se ve indudablemente acrecentado cuando, como en el caso de España, la sociedad atraviesa un momento de total y clara transición en todos los campos: económico, social, etc. Por otra parte, la interrelación entre las perspectivas de empleo, el reajuste necesario de ciertos sectores productivos, el grado de movilidad social y geográfica, junto con la propia evolución demográfica, añaden una dificultad más a las previsiones de este tipo. No obstante, dado que las proyecciones aquí incluidas lo son a corto plazo, las conclusiones de ellas derivadas no contendrán grandes desviaciones respecto de la observación de los hechos reales que en su día se verifique.

Evolución pasada y situación actual

421 Desde 1940, la población española ha experimentado un incremento del 25,4 por 100. En 1967 la población total ascendía a 32.455.600 habitantes.

CUADRO NUM. 65
EVOLUCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA

Año	Población (1) (miles de personas)	Incremento real (miles de personas)
1940	25.878,0	—
1950	27.976,8	2.098,8
1960	30.430,7	2.453,9
1965	31.965,6	1.534,9
1967	32.455,6	490,0

(1) Comprende Península, Baleares y Canarias.

FUENTES:

1940-60: Instituto Nacional de Estadística, Datos Censales.

1965: Instituto Nacional de Estadística, Padrón Municipal.

1967: Instituto Nacional de Estadística, Comisaría del Plan de Desarrollo.

422 Tres son las variables que determinan el volumen de población: natalidad, mortalidad y migración exterior. El comportamiento histórico de las dos primeras muestra el continuo descenso de las tasas de natalidad y mortalidad, aunque con mayor rapidez el de la segunda, así como el continuo mejoramiento de las funciones biométricas de la población española (probabilidad de muerte, supervivencia y esperanza de vida).

CUADRO NUM. 66

TASAS DE NATALIDAD Y MORTALIDAD Y FUNCIONES BIOMETRICAS DE LA POBLACION ESPAÑOLA

Año	Tasa de natalidad (1)	Tasa de mortalidad (2)	Tasa de mortalidad infantil (3)	Esperanza de vida (4)	Tasa de supervivencia (5)
1920	29,36	23,29	—	47,95	34,13
1930	28,16	16,83	—	55,49	44,89
1950	20,02	10,80	6,42	65,31	62,17
1960	21,60	8,65	3,55	71,28	74,68
1967 (*)	20,91	8,52	2,53	—	—

(*) Cifras provisionales.

(1) Nacidos vivos por mil habitantes.

(2) Por mil habitantes.

(3) Sin los nacidos muertos, muertos al nacer o antes de las primeras veinticuatro horas de vida. Por cien nacidos vivos.

(4) Al año de edad.

(5) Porcentaje de supervivientes a los sesenta y cinco años por cada cien nacidos vivos (sin los muertos al nacer o antes de las primeras veinticuatro horas de vida).

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

423 La incidencia de estos índices vitales sobre la estructura demográfica es obvia. En general, una baja tasa de natalidad junto con una alta esperanza de vida supone una pirámide de población de pequeña base, es decir, un peso relativamente poco importante de los recursos humanos de baja edad, y una importancia relativa de cierta consideración de las edades más avanzadas. Tal es el esquema demográfico de los países occidentales de alto nivel de desarrollo. Por el contrario, en las zonas subdesarrolladas, la población de edades jóvenes constituye una carga para la población no ya en plena madurez, según los módulos de las sociedades occidentales, sino en período de formación vital, dando a este término su significado más amplio (biológico, cultural, laboral, etc.). Es frecuente que, en las comunidades del tercer mundo, el volumen de población menor de quince años represente un 40 por 100 o más de la población total. Por el contrario, debido a la corta esperanza de vida, las generaciones de más de sesenta y cinco años tienen muy poca entidad, no llegando al 5 por 100.

CUADRO NUM. 67

POBLACION DE MENOS DE 15 AÑOS Y DE MAS DE 65 EN VARIOS PAISES

PAIS	Población de menos de 15 años (porcentaje sobre el total)	Población de más de 65 años (porcentaje sobre el total)
Alemania (1962)	22,4	11,1
Bélgica (1961)	23,8	12,2
Canadá (1964)	33,6	6,2
Francia (1962)	26,2	11,8
Estados Unidos (1964)	30,9	9,3
Italia (1961)	24,6	9,5
Suecia (1962)	21,5	12,1
ESPAÑA (1960)	27,4	8,3
Colombia (1964)	46,6	3,0
Venezuela (1964)	45,3	2,9
India (1961)	41,0	3,1

FUENTE: O. N. U., Demographic Yearbook, 1964 y 1966.

424 Al examinar la pirámide de población española a lo largo de este siglo, puede apreciarse su progresivo envejecimiento, es decir, el peso relativo creciente de las personas de más de 65 años sobre el total de la población. Por otro lado, también se observa que los jóvenes de hasta 15 años han experimentado una disminución de su importancia relativa, al haber pasado de un 32,3 por 100 en 1920 a un 28,0 por 100 en 1967.

CUADRO NUM. 68

EVOLUCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DE MENOS DE 15 Y DE MAS DE 65 AÑOS

	1920	1930	1950	1960	1967
Porcentaje de población de menos de quince años	32,3	32,4	26,2	27,4	28,0
Porcentaje de población de más de sesenta y cinco años	5,3	5,3	7,2	8,3	9,2

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

Las causas de la anterior estructura por edades de la población son, principalmente, el continuo descenso de la tasa de natalidad y la continua mejoría, como indica el cuadro número 66, de las funciones biométricas de la población (probabilidad de muerte, supervivencia y esperanza de vida). La recuperación que se observa en el peso relativo de las generaciones jóvenes desde 1950 no invalida la argumentación anterior, ya que el hecho se debe no tanto a un aumento de la natalidad como al continuo descenso de la tasa de mortalidad infantil (menores de cinco años), consecuencia, esta última, de la mejoría experimentada en las condiciones sanitarias y dietéticas.

425 Las migraciones exteriores determinan, junto con el crecimiento demográfico, el volumen de recursos humanos de cada comunidad. En los últimos años, las migraciones se han producido en la forma que recoge el cuadro número 69. Como puede observarse, a partir de 1966 cambia el signo de la migración, produciéndose una entrada neta de españoles.

SITUACION EDUCATIVA ACTUAL

CUADRO NUM. 69

SALDOS MIGRATORIOS

Años	Total	Europa (1)	Ultramar (2)
1961	— 118.382	— 108.209	— 10.173
1962	— 111.322	— 101.348	— 9.974
1963	— 93.831	— 93.129	— 702
1964	— 82.451	— 83.818 (3)	1.367
1965	— 56.263	— 60.600	4.337
1966	5.087	1.085	4.002
1967	29.730	25.000 (4)	4.730

(1) Comprende emigración asistida y no asistida.

(2) Por vía marítima.

(3) No incluido el Reino Unido.

(4) Cifra provisional.

El signo — indica salidas.

FUENTE: Ministerio de Trabajo e Instituto Nacional de Emigración.

426 El período 1920-60 se ha caracterizado por un continuo proceso de urbanización de la población, agudizado, desde luego, a partir de 1960. Paralelamente, se ha producido un fenómeno de «desruralización» relativa de la población española; es decir, se ha observado una pérdida de importancia relativa de los pequeños municipios en favor de las mayores aglomeraciones humanas.

CUADRO NUM. 70

POBLACION DE LOS MUNICIPIOS DE MENOS DE 50.000 HABITANTES

Años	Población de los Municipios de menos de 10.000 habitantes (en porcentaje sobre la población total)	Población activa en Sector Primario (en porcentaje sobre la población activa total)	Población de los Municipios de 100.000 y más habitantes (en porcentaje sobre la población total)
1920	61,3	59,2	12,0
1950	47,9	49,6	24,0
1960	43,2	41,7	27,7

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

427 En el período 1961-67 se calcula que dos millones y medio de personas han cambiado de residencia. El dato es lo suficientemente significativo como para tomarlo en consideración a la hora de la programación socioeconómica a nivel regional.

CUADRO NUM 71

EVOLUCION DEL NUMERO DE EMIGRANTES

Años	Emigrantes
1961	175.340
1962	349.346
1963	444.587
1964	498.203
1965	448.126
1966	280.259
1967	383.259

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

428 Esta masa migratoria presenta las siguientes características: 1.º el 50 por 100 de estas personas son menores de 25 años; 2.º el 15 por 100 son obreros sin cualificar; 3.º de los mayores de 15 años, cerca del 6 por 100 son analfabetos (1). Las principales zonas de absorción de esta población se localizan en Barcelona, Madrid, Valencia y Vizcaya: todas ellas, excepto el caso de Madrid, son periféricas. El volumen de migración neta (inmigrantes menos emigrantes) ha sido superior a 900.000 personas, de las cuales algo más del 50 por 100 son menores de 25 años. De otra parte, las principales provincias emisoras se encuentran en Andalucía y Extremadura: Córdoba, Granada, Jaén y Badajoz. El saldo negativo de estas provincias asciende a unas 340.000 personas, con un 55 por 100 de menos de 25 años.

429 La incidencia de este fenómeno sobre las estructuras demográficas provinciales no sólo plantea problemas coyunturales de todo tipo, sino que determina unas consecuencias reales que habrá que medir a largo plazo. Es evidente que un considerable volumen de población joven (el propio crecimiento vegetativo provincial más la migración de este tipo) va a determinar, en un futuro no muy lejano y a pesar del posible descenso de las tasas de natalidad, un aumento considerable en las cifras absolutas de nacimientos, lo cual se traducirá, a más largo plazo, en una mayor demanda de servicios educativos. En las zonas con un volumen considerable de salidas de población joven se producirá el fenómeno inverso. Basta con señalar que del incremento real experimentado en las distintas provincias receptoras en el período 1960-67, puede estimarse que, al menos, un 50 por 100 está constituido por el grupo de edad de menos de 15 años. He aquí un dato sumamente significativo para la programación educativa a nivel provincial y regional.

Previsiones (2)

430 El cálculo de la población española en los próximos años se ha basado, en líneas generales, en el llamado «método de los componentes», que consiste en proyectar por separado el número de hombres y mujeres en cada grupo de edad a partir de una fecha base, cuya distribución por sexo y edad se conoce. Esta información de base es la proporcionada por el Censo de 1960. La estructura de la población es consecuencia, como se indicó más arriba, de la tasa de natalidad, mortalidad y migración. Se puede calcular en cerca de 500.000 el número de personas que en el período 1961-65 se habían trasladado al extranjero, pero se observa, asimismo (cuadro número 69) que su volumen va descendiendo progresivamente hasta cambiar de

(1) Un análisis estadístico detallado de este fenómeno en el quinquenio 1960-1965 puede encontrarse en Alfonso García Barbancho: «Las migraciones interiores españolas». Instituto de Desarrollo Económico. Madrid, 1967.

(2) En esta parte del informe se ha seguido un estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística y la Comisaría del Plan de Desarrollo.

SITUACION EDUCATIVA ACTUAL

CUADRO NUM. 72

VARIACION DE LA POBLACION PROVINCIAL

(Periodo 1960-1967)

Provincias	POBLACION	
	1960	1967
Alava	138.934	182.916
Albacete	370.976	326.788
Alicante	711.942	833.960
Almería	360.777	366.679
Avila	238.372	211.339
Badajoz	834.370	724.484
Baleares	443.327	501.839
Barcelona	2.877.966	3.643.066
Burgos	380.791	350.094
Cáceres	544.407	481.367
Cádiz	818.847	875.116
Castellón	339.229	371.033
Ciudad Real	583.948	522.707
Córdoba	798.437	743.671
Coruña (La)	991.729	1.004.790
Cuenca	315.433	257.187
Gerona	351.369	306.105
Granada	769.408	719.666
Guadalajara	183.545	154.112
Guipúzcoa	478.337	598.224
Huelva	399.934	394.386
Huesca	233.543	227.360
Jaén	736.391	671.738
León	584.594	556.400
Lérida	333.765	337.355
Logroño	229.852	231.713
Lugo	479.530	438.938
Madrid	2.606.254	3.399.932
Málaga	775.167	798.153
Murcia	800.463	818.508
Navarra	402.043	432.439
Orense	451.474	432.313
Oviedo	989.344	1.015.285
Palencia	231.977	211.703
Palmas (Las)	453.793	543.652
Pontevedra	680.229	731.737
Salamanca	405.729	373.186
Santa Cruz de Tenerife	490.655	575.039
Santander	432.132	446.942
Segovia	195.602	174.290
Sevilla	1.234.435	1.375.414
Soria	147.052	122.690
Tarragona	362.679	406.033
Teruel	215.183	181.372
Toledo	521.637	468.911
Valencia	1.429.708	1.609.241
Valladolid	363.106	375.230
Vizcaya	754.383	971.029
Zamora	301.129	262.102
Zaragoza	656.772	707.386
TOTALES	30.430.698	32.455.620

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística. Comisaría del Plan de Desarrollo.

CUADRO NUM. 73

POBLACION ESTIMADA EN 31 DE DICIEMBRE TENIENDO EN CUENTA LA EMIGRACION (*)

Grupos de edades	AÑOS					
	1965			1967		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
TOTAL	31.948.434	15.406.841	16.541.593	32.595.131	15.713.277	16.881.854
0- 4	3.206.823	1.639.525	1.567.298	3.272.224	1.672.008	1.600.216
5- 9	2.990.624	1.523.884	1.466.740	3.062.337	1.561.916	1.500.421
10-14	2.691.859	1.399.022	1.292.837	2.804.362	1.445.899	1.358.463
15-19	2.583.528	1.297.480	1.285.688	2.593.406	1.315.286	1.278.120
20-24	2.318.738	1.118.344	1.200.394	2.387.216	1.163.960	1.223.256
25-29	2.104.270	1.026.316	1.077.954	2.142.850	1.021.533	1.121.317
30-34	2.319.970	1.089.941	1.230.029	2.207.786	1.044.899	1.162.887
35-39	2.269.550	1.103.658	1.165.892	2.281.480	1.093.481	1.187.999
40-44	2.171.122	1.030.112	1.141.010	2.203.138	1.056.718	1.146.420
45-49	1.775.336	826.018	949.318	1.919.675	902.558	1.017.117
50-54	1.697.418	789.071	908.347	1.708.437	791.925	916.512
55-59	1.591.621	740.035	851.586	1.607.390	744.335	863.055
60-64	1.368.238	635.027	733.211	1.415.155	652.296	762.859
65-69	1.125.595	498.299	627.296	1.163.805	519.004	644.801
70-74	787.256	327.453	459.803	842.656	353.253	489.403
75 y más	946.486	362.296	584.190	983.214	374.206	609.008

Grupos de edades	AÑOS					
	1971			1975		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
TOTAL	33.927.982	16.346.334	17.581.648	35.270.904	16.986.424	18.284.480
0- 4	3.367.619	1.720.965	1.646.653	3.482.234	1.779.525	1.702.709
5- 9	3.204.708	1.636.331	1.568.377	3.304.480	1.687.064	1.617.416
10-14	3.017.949	1.538.030	1.479.919	3.164.471	1.615.786	1.548.685
15-19	2.659.604	1.362.010	1.297.594	2.873.907	1.444.779	1.429.128
20-24	2.497.866	1.243.896	1.253.970	2.504.709	1.269.858	1.234.851
25-29	2.234.685	1.032.589	1.202.096	2.361.923	1.110.776	1.251.147
30-34	2.066.895	976.848	1.090.047	2.153.320	1.071.138	1.082.182
35-39	2.247.956	1.059.024	1.188.932	2.048.136	983.653	1.064.483
40-44	2.262.217	1.096.370	1.165.847	2.299.551	1.087.521	1.212.030
45-49	2.177.939	1.046.757	1.131.182	2.255.980	1.112.114	1.143.866
50-54	1.794.147	832.599	961.548	2.098.784	994.873	1.103.911
55-59	1.637.115	742.526	884.589	1.660.243	759.318	900.925
60-64	1.496.089	681.060	815.029	1.526.143	689.008	937.135
65-69	1.244.573	559.140	685.433	1.331.960	589.972	741.988
70-74	948.822	403.958	544.864	1.013.932	438.230	575.702
75 y más	1.069.798	404.230	665.568	1.191.131	452.809	738.322

(*) Hipótesis: en 1960-65, saldo migratorio calculado; 1966-75, saldo migratorio anual igual al — 50.000.

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Comisaría del Plan de Desarrollo.

signo en los últimos años. Sin embargo, parece conveniente establecer la hipótesis de una emigración neta al exterior de 50.000 personas anuales. También hay que tener en cuenta la posibilidad de que en el próximo bienio se produzca algún tipo de asociación a la C. E. E., con sus probables repercusiones en favor de una mayor libertad de circulación de personas por motivos laborales. De este modo, las previsiones de población clasificada por sexos y grupos de edad es la que ofrece el cuadro número 73.

431 La población estimada en 1965 de menos de 15 años representa un 27,8 por 100, y los mayores de 65 años un 8,9 por 100. En 1967 esos valores son 28,0 y 9,2 por 100, respectivamente. Contrastando las anteriores cifras con las que se estiman para 1975 (el grupo hasta 15 años supondrá un 28,2 y el de más de 65 años un 10,0 por 100), se observa que las tasas de natalidad y de mortalidad de las generaciones jóvenes van a permanecer prácticamente estancadas a corto plazo en el nivel aproximado que habían alcanzado en los últimos años. Por el contrario, la tasa de supervivencia a partir de los 65 años va a experimentar un cierto crecimiento, lo que se va a traducir en un volumen relativo mayor de las generaciones superiores a esta edad. Con una importancia relativa de este grupo en torno al 10,0 por 100, España va a alcanzar una situación análoga a la de los países más desarrollados (cuadro núm. 67).

432 Los incrementos absolutos nacionales, que se deducen del cuadro número 73, no van a distribuirse con homogeneidad entre las distintas regiones, como consecuencia, principalmente, de los trasvases de población. Del análisis del cuadro número 74 se desprende que las provincias que en 1967 sobrepasaban el millón de habitantes (incluyendo Vizcaya, que se aproxima a dicha cifra) son las mismas que lo harán en 1975 —Barcelona, Coruña, Madrid, Oviedo, Sevilla, Valencia y Vizcaya— y que todas y cada una de ellas habrán experimentado una expansión en valores absolutos, aunque con desigual ritmo de crecimiento.



CUADRO NUM. 74
PROYECCION DE LA POBLACION
 (En 31 de diciembre)

Provincias	1967	1971	1975
Alava	182.916	205.827	230.944
Albacete	326.788	308.739	290.298
Alicante	833.960	893.508	952.569
Almería	366.679	367.859	367.002
Avila	211.339	200.658	189.626
Badajoz	724.484	692.863	660.847
Baleares	501.839	525.816	548.332
Barcelona	3.543.066	3.947.164	4.373.380
Burgos	350.094	336.871	322.476
Cáceres	481.367	460.241	438.316
Cádiz	875.116	914.999	951.633
Castellón	371.033	383.722	394.787
Ciudad Real	522.707	505.183	486.528
Córdoba	743.671	726.557	706.535
Coruña (La)	1.004.790	1.011.586	1.012.821
Cuenca	257.187	237.500	218.762
Gerona	396.105	415.825	434.319
Granada	719.666	699.302	676.010
Guadalajara	154.112	142.543	131.282
Guipúzcoa	598.224	669.186	744.606
Huelva	394.386	396.722	397.119
Huesca	227.360	224.061	219.599
Jaén	671.738	645.051	616.316
León	556.400	552.211	545.656
Lérida	337.355	338.946	338.666
Logroño	231.713	231.473	229.953
Lugo	438.938	420.468	400.660
Madrid	3.399.932	3.893.629	4.435.577
Málaga	798.153	807.342	812.113
Murcia	818.508	829.242	835.508
Navarra	432.439	445.088	455.634
Orense	432.313	421.986	409.648
Oviedo	1.015.285	1.038.952	1.057.621
Palencia	211.703	204.528	196.584
Palmas, Las	543.652	593.908	645.355
Pontevedra	731.737	748.895	762.517
Salamanca	373.186	360.819	347.159
Santa Cruz de Tenerife	575.039	620.487	665.957
Santander	446.942	455.194	461.044
Segovia	174.290	166.409	158.177
Sevilla	1.375.414	1.448.369	1.516.841
Soria	122.690	113.470	104.532
Tarragona	406.033	421.663	435.930
Teruel	181.372	168.257	155.436
Toledo	468.911	450.429	430.783
Valencia	1.609.241	1.685.296	1.756.213
Valladolid	375.230	380.660	384.031
Vizcaya	971.029	1.103.295	1.247.004
Zamora	262.102	247.592	232.900
Zaragoza	707.386	729.125	747.457
Ceuta	69.507	71.193	73.103
Melilla	70.004	67.273	64.638
Total	32.595.131	33.927.982	35.270.904

FUENTE: I. N. E.—Comisaría del Plan de Desarrollo.

Conclusiones

1. Las necesidades futuras de educación van a derivarse, fundamentalmente, no tanto del crecimiento natural de la población como de su distribución regional, de las nuevas formas o tipos de asentamientos humanos, del proceso de continua renovación tecnológica y de una mejoría de la situación socioeconómica de las próximas generaciones.
2. El crecimiento de la población española va a continuar en el futuro, aunque su ritmo de expansión disminuirá respecto al observado en los años precedentes, como consecuencia de la reciente y previsible tendencia de las tasas de natalidad y mortalidad, tanto general como infantil. El incremento del grupo de edad de 5-24 años en el período 1967-75 se estima va a ser de 1.000.000 de personas, alcanzándose en tal caso un volumen de población en ese grupo (5-24 años) de 11.847,6 miles de personas. Los efectivos en edad de enseñanza básica (6-13 años, ambos inclusive) van a pasar de 4.718,5 miles en 1967 a 5.627,8 miles de escolares potenciales; es decir, en 1975 ese grupo de edad va a suponer un 47 por 100 de la total población en edad escolar (6-25 años).
3. Los movimientos migratorios interiores persistirán en los próximos años, aunque con menor intensidad que la observada en el período 1961-67. A este respecto, y dado que el móvil fundamental de estos movimientos de población es buscar un más alto nivel de vida, debe tenerse en cuenta que la incidencia de la política de desarrollo regional sobre las estructuras socioeconómicas de ciertas áreas geográficas, si bien hay que considerarla a largo plazo por la propia naturaleza del proceso de desarrollo, va a suponer la movilización de un volumen considerable de recursos de todo tipo: sociales, educativos, económicos, etc., tendente a mitigar las agudas desigualdades de renta entre los habitantes de las diferentes regiones españolas, lo cual frenará estas corrientes migratorias.
4. Por otra parte, también es previsible que por el momento continúe el proceso de «desruralización», de acuerdo con el significado que se ha dado a este término, como consecuencia de la disminución de la importancia absoluta y relativa de la población activa ocupada en las actividades primarias. En efecto, la composición sectorial del Producto Interior Bruto y de la población activa estimada por el II Plan de Desarrollo para 1971 acusa este fenómeno (cuadro núm. 75).

CUADRO NUM. 75

PRODUCTO INTERIOR BRUTO Y POBLACION ACTIVA, POR SECTORES

Año	Producto Interior Bruto por Sectores (%)			Población activa por Sectores (%)		
	Primario	Industrial	Servicios	Primario	Industrial	Servicios
1964	18,4	37,4	44,2	34,0	34,2	31,8
1967	16,4	34,8	48,8	29,4	36,3	34,3
1971	14,9	36,7	48,4	24,7	38,5	36,8

FUENTE: I. N. E., Ministerio de Trabajo y Comisaría del Plan de Desarrollo.

Dada la tendencia histórica que registran las variables recogidas en el cuadro número 75, no resultará muy aventurado predecir que, en 1975, los valores relativos de la población activa ocupada en los tres sectores productivos podrían ser un 23,0, un 40,0 y un 38,0 por 100 en las actividades primaria, industrial y sector servicios, respectivamente. Como la población total nacional (incluida Ceuta y Melilla) se estima que ascenderá ese año a algo más de 35 millones de personas y el porcentaje de población activa sobre la total oscilará en torno al 39,1 por 100, lo anterior significa que la masa laboral alcanzará un volumen de cerca de 14 millones de personas (13.800.000). De acuerdo con la importancia relativa de las personas ocupadas en los correspondientes sectores productivos que se acaba de señalar, se puede estimar en 3.000.000, 5.500.000 y 5.300.000 el número de personas de los sectores primario, industrial y servicios, respectivamente. Así, pues, no parece muy improbable que el porcentaje de población asentada en municipios de menos de 10.000 habitantes represente entre el 30 y 35 por 100 de la población total.

5. De todo lo anterior se deduce que la mayor dificultad en la programación de las inversiones en capital fijo social será determinar una localización válida frente a las futuras necesidades educativas regionales. Con todo, ha de ser a este nivel y no a escala nacional como ha de enfocarse, al menos en el campo educativo y cultural, la estrategia del desarrollo. A corto plazo, las comarcas que van a demandar mayores servicios educativos son aquellas que han experimentado un elevado aumento de sus poblaciones, conteniendo, como ya quedó señalado, un alto porcentaje de generaciones en edad escolar. Este fenómeno se ha producido de forma especial en las zonas industriales del Norte (Vizcaya y Guipúzcoa), en la región catalana y en Madrid.

6. Si bien es cierto que estos movimientos de población han alcanzado, según parece, su punto de inflexión, no lo es menos que los efectos sobre las estructuras demográficas regionales futuras (tanto en zonas de emigración como de inmigración) habrá que medirlos a más largo plazo. En todo caso, y limitándose al campo educativo, parece que los movimientos internos de recursos humanos van a favorecer la concentración de medios físicos con las consiguientes economías de escala.

7. En el nivel actual de desarrollo de España son razones fundamentalmente económicas las que condicionan el acceso al nivel educativo superior. Tal tendencia, a pesar de una posible democratización del sistema, va a continuar en un futuro próximo. Por otra parte, el hecho de pasar la renta per capita de 612 dólares en 1967, según la paridad establecida en noviembre de ese año, a 800 dólares en 1971, va a suponer extender a nuevas capas sociales las oportunidades de enseñanza y cultura. Si además de los efectos de esta elevación de los niveles de renta —que para 1975 no parece exagerado cifrar en 1.000 dólares por persona, a la actual paridad—, se tiene

en cuenta la creciente toma de conciencia de la necesidad de una más amplia formación de los valores espirituales del hombre como medio de promoción social, parece razonable prever una notable expansión de la demanda social de los bienes de la cultura, de la enseñanza y de las formas educativas de esparcimiento.

FACTORES ECONOMICOS (Previsiones de empleo)

433 La necesidad de conocer con la mayor exactitud posible la estructura ocupacional del país y sus perspectivas, al introducir cambios en el sistema educativo, es indudable. Empleo y formación recibida constituyen un binomio inseparable. De la adecuación entre el nivel educativo y el tipo de trabajo realizado nacerá, en todo caso, uno de los factores esenciales de bienestar individual y social. Las dificultades para que esta adecuación llegue a producirse son también sobradamente conocidas: la demanda social de educación, que crece y se diversifica sin cesar, no suele ser cubierta adecuadamente por el sistema de enseñanza, dado que su evolución cuantitativa y cualitativa ha sido más lenta que aquella demanda.

434 La extensión vertical y horizontal del sistema de enseñanza, su desarrollo cuantitativo, no sigue una evolución acorde con la evolución social del país. De este modo, los desajustes se producen inevitablemente, sobre todo en períodos como el que actualmente atraviesa España, que pueden considerarse de transición entre dos etapas claras del desarrollo. Se deja sentir la necesidad, por ello, de hacer más flexible el sistema y proporcionar al alumno una serie de conocimientos básicos e instrumentales que le permitan abordar con la necesaria rapidez otros tipos de estudio de mayor especialización.

435 El cambio constante de la estructura ocupacional y la continua creación de necesidades como consecuencia de los avances científicos y técnicos, traen consigo un inevitable replanteamiento del contenido de la educación. Esos cambios en la estructura ocupacional y la influencia que la propia evolución del sistema supone hacen enormemente difícil la tarea de fijar con exactitud las necesidades de puestos de trabajo en función de su nivel educativo. El avance de cifras que se incluye a continuación constituye un intento muy limitado de previsiones.

Población activa clasificada por sectores productivos

Evolución

436 Las notas que definen la evolución de la población activa española son, en general, las mismas que han acompañado al proceso de desarrollo económico de otros países. A grandes rasgos, se trata del incremento neto de la población empleada y del creciente ritmo de incorporación de la mujer a los sectores productivos. A las características comunes que acaban

de enunciarse debe añadirse otra nota fundamental: la fuerte corriente migratoria hacia el exterior, que, unida al incremento y extensión a más amplios grupos de edad de la escolaridad, ha significado un descenso progresivo de la participación masculina en el empleo total. El notable crecimiento de la población activa femenina (siempre difícil de calcular) no puede considerarse, por ello, aislado del contexto general. En todo caso, este crecimiento debe destacarse porque ha servido para mantener el aumento neto total. Las tasas más recientes de crecimiento anual, así como una estimación de su evolución futura, quedan expuestas en el cuadro que figura a continuación, donde se registra también el porcentaje de población activa sobre el total.

CUADRO NUM. 76

POBLACION ACTIVA

Años	PA/PT en %	Tasa de crecimiento anual	Tasa de crecimiento anual masculino	Tasa de crecimiento anual femenino
1965	38,51	1,02	0,03	4,14
1966	38,53	1,04	0,03	4,15
1967	38,55	1,07	0,06	4,06
1968	38,58	1,09	0,08	3,97
1969	38,63	1,12	0,10	3,89
1970	38,66	1,14	0,13	3,82
1971	38,73	1,14	0,11	3,76
1975	39,09	—	—	—

FUENTE: Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social.

437 Si se examina esta evolución por grandes ramas productivas (cuadro número 77), se pueden extraer las siguientes conclusiones:

CUADRO NUM. 77

EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION ACTIVA

(En miles de personas)

	1940	%	1950	%	1960	%	1967	%
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	4.781,0	51,9	5.271,0	49,6	4.803,3	41,6	3.689,8	29,4
Minas y canteras	99,6	1,0	173,8	1,6	203,5	1,7	155,9	1,2
Industrias fabriles	1.695,0	18,4	1.904,0	17,9	2.545,9	22,0	3.247,2	25,8
Construcción	373,4	4,0	574,3	5,4	822,1	7,1	1.065,6	8,5
Electricidad, gas, agua y servicios saneamiento	44,0	0,4	56,5	0,5	80,8	0,7	98,9	0,8
Comercio	589,0	6,3	697,7	6,5	911,8	7,9	1.424,3	11,3
Transporte, almacenaje y comunicaciones	310,2	3,3	421,3	3,9	536,5	4,6	626,6	5,0
Otros servicios	1.316,6	14,7	1.522,5	14,6	1.618,6	14,4	2.264,0	18,0
TOTAL (1)	9.208,8	100,0	10.621,1	100,0	11.522,5	100,0	12.572,3	100,0

(1) Esta cifra no es exactamente el total de población activa en cada año, ya que, en el cuadro, ha sido eliminada la rubrica que en los Censos figuraba como «no consta o mal especificado», a fin de homogeneizar la serie.

FUENTE: I. N. E. Censos oficiales de 1940, 1950, 1960. Para 1967, Comisaría del Plan de Desarrollo.

- Continuo decrecimiento de la población ocupada en la agricultura, silvicultura, caza y pesca, que pasa de representar un 51,9 por 100, en 1940, a un 29,4 por 100 en 1967, con respecto a la población activa total.
- Las minas y canteras registran también un descenso paralelo a partir de 1960.
- La pérdida de efectivos en el sector primario se ve compensada, en general, por una tendencia contraria en el secundario. Así, de un 18,4 por 100 en 1940, los activos de las industrias fabriles han pasado a suponer un 25,8 por 100 en 1967.
- Los subsectores de la Construcción y Energía han experimentado también un aumento progresivo, aunque proporcionalmente mayor en el primero, el cual, durante el mismo período, pasa de un 4,4 a un 9,3 por 100 de activos con respecto al total.
- El comercio y otros servicios, siguiendo su lógica evolución hacia el desarrollo, han visto crecer ininterrumpidamente sus efectivos del 21 por 100 al 29,3 por 100 respectivamente. Dentro del sector terciario, constituyen una excepción los transportes, que, después de un incremento continuado, han sufrido un cierto estancamiento a partir de 1963.

438 El cuadro número 78 permite establecer comparaciones entre la situación de España y la de los países miembros de la O. C. D. E., en el año 1964. Debe subrayarse, en primer lugar, que si bien la población activa agrícola era aún demasiado elevada, la correspondiente al sector secundario había ya alcanzado cifras suficientemente satisfactorias. Es cierto, por otra parte, que el empleo en la industria depende, en gran manera, de la evolución del sector servicios, que, para etapas avanzadas del desarrollo económico, constituye, sin duda, un excelente indicador. De acuerdo con este hecho, la situación del sector terciario en la España de 1964 puede considerarse encuadrada en el momento intermedio de su evolución económica. En general, por lo tanto, puede decirse que la estructura de la población activa española en dicha fecha correspondía a la de un país en proceso de industrialización.

439 En el año 1964 los países miembros de la O. C. D. E. registraban la siguiente distribución sectorial de la población activa (la lista ha sido ordenada, de mayor a menor, en función de la población activa en el sector primario):

CUADRO NUM. 78

**DISTRIBUCION DE LA POBLACION ACTIVA,
POR SECTORES Y PAISES**

(en % de la población activa total) Año 1964.

PAISES	Agricultura	Industria	Servicios
Turquía	76,9	11,5	11,6
Grecia	57,0	21,5	21,5
Portugal	42,1	31,1	26,8
España	34,0	34,2	31,8
Irlanda	33,5	27,5	39,0
Japón	26,8	31,9	41,3
Italia	25,6	41,2	33,2
Austria	21,0	40,7	38,3
Islandia	29,8	40,2	39,0
Noruega	20,6	35,2	44,2
Francia	19,0	40,7	40,3
Dinamarca	17,6	40,9	41,5
Luxemburgo	14,0	45,5	40,5
Suecia	12,6	41,5	45,9
Alemania	11,6	49,7	38,7
Canadá	11,2	33,5	55,3
Países Bajos	9,8	44,1	46,1
Suiza	9,4	51,6	39,0
Estados Unidos	6,8	32,7	60,5
Bélgica	6,1	46,9	47,0
Reino Unido	3,8	47,5	48,7

FUENTE: L'Observateur de L'OCDE. Febrero 1966.

**Evolución prevista
hasta 1975**

440 Como continuación del ritmo de crecimiento anual medio registrado en la serie del cuadro número 77, se obtiene la evolución prevista hasta 1975, que figura en el cuadro número 79. Se trata, por tanto, de la tendencia ocupacional observada en la población activa, que guarda, evidentemente, una estrecha relación con el empleo, pero que no debe identificarse exactamente con él. En las previsiones de empleo se cuenta con hipótesis voluntaristas que no tienen cabida en este caso, hipótesis tales como la reestructuración o política de desarrollo de algún subsector concreto.

CUADRO NUM. 79

EVOLUCION PREVISTA DE LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION ACTIVA

	1968	1969	1970	1971	1975
Agricultura	28,76	27,66	26,56	24,46	21,06
Industria	37,23	37,85	38,47	39,09	41,57
Servicios	34,01	34,49	34,97	35,45	37,37
Total	100,—	100,—	100,—	100,—	100,—

FUENTE: Comisaría del Plan de Desarrollo.

441 De acuerdo con los datos obtenidos, puede decirse que la población activa tiende a disminuir en el sector primario y en el subsector de industrias extractivas, incrementándose progresivamente en todos los demás.

Es ésta, como ya se señaló anteriormente, la tendencia lógica de un país en pleno proceso expansivo. No obstante, es evidente que esta tendencia, que sigue con cierto retraso —sobre todo en el sector primario— el proceso de desarrollo, debe encontrar unos límites óptimos de evolución, a partir de los cuales se producirán sólo pequeñas variaciones o trasvases de un sector a otro. Hasta conseguir esta adecuación definitiva, que en cada país viene dada en función de sus peculiares características, los ajustes son imprescindibles: es entonces cuando la política educativa debe llevar a cabo un considerable esfuerzo para conseguir cambios rápidos de formación de la mano de obra.

442 En valores absolutos, las diferencias previstas en los tres sectores para los años 1971 y 1975 son las siguientes:

CUADRO NUM. 80
VARIACIONES EN LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION ACTIVA

	1968	Variación 1968-71	1971	Variación 1971-75	1975
Agricultura	3.653,3	— 307,8	3.345,5	— 442,1	2.903,4
Industria	4.729,3	407,3	5.136,6	594,4	5.731,0
Servicios	4.320,2	338,0	4.658,2	493,8	5.152,0
Total	12.702,8	437,5	13.140,3	646,1	13.786,4

FUENTE: Comisaría del Plan de Desarrollo.

**Población activa clasificada
por categorías profesionales
y niveles de formación**

*Evolución en los últimos
años*

443 En este punto, la clasificación se ha basado en la correspondencia existente entre diez categorías profesionales y otros tantos niveles de formación (cuadro núm. 81). Esta delimitación debe entenderse como aproximada, pero teniendo en cuenta las limitaciones de la información estadística que se poseen, no parece inadmisibles. Si se considera, además, que las series de datos van a ser utilizadas en la obtención de previsiones, puede incluso ser más útil no alcanzar éstas a través de clasificaciones excesivamente rígidas, dada la necesaria flexibilidad de la oferta del sistema educativo que, evidentemente, nunca puede concebirse como una empresa de resultados perfectamente tipificables.

444 Si se considera la evolución registrada en el cuadro número 81, y contando con la limitación que supone disponer tan sólo de datos referidos a tres años, debe subrayarse: el progresivo aumento de la población con categorías profesionales medias y superiores; la escasa variación del personal directivo y semicalificado, y el claro retroceso del personal no calificado. En términos relativos se registra, en efecto, un incremento continuado de técnicos y universitarios, aunque es evidente que su peso con respecto al total de la población activa sigue siendo muy pequeño: 1,3 por 100 los técnicos y 1,6 por 100 los universitarios (considerando los empleados superiores y directivos en la misma rúbrica).

CUADRO NUM. 81

POBLACION ACTIVA DE ESPAÑA POR NIVELES DE FORMACION Y POR AÑOS

(En miles de personas al 31 de diciembre de cada año)

Niveles de formación	1964		1965		1966	
	Totales	Índice Base: año anterior	Totales	Índice Base: año anterior	Totales	%
Directivos	71,0	102,2	72,6	98,3	71,4	—
Técnico superior o asimilado	157,3	103,4	162,7	106,0	172,4	1,3
Técnico medio o asimilado	360,7	102,6	370,1	105,0	388,7	3,1
Empleado superior o asimilado	116,1	103,1	119,7	107,8	129,1	1,6 (1)
Empleado medio o asimilado	466,1	104,3	486,3	107,0	520,6	4,2
Empleado	794,8	103,5	822,3	106,2	874,1	7,0
Maestro, capataz o técnico asimilado	771,1	101,6	783,6	107,0	838,6	6,7
Profesional de oficio	2.631,4	103,7	2.728,0	105,7	2.883,5	23,2
Personal semicalificado	3.211,7	97,7	3.139,0	100,5	3.154,7	25,4
Personal no calificado	3.615,2	99,3	3.590,5	93,8	3.369,6	27,5
Totales	12.195,4	100,7	12.274,8	101,0	12.402,7	100,0

(1) Incluye los Directivos.

FUENTE: Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social.
Ponencia de Trabajo del II Plan. Anexo al capítulo 1.º.

445 Mayor aún es el incremento que se observa en los niveles medios de formación. Concretamente, en los empleados medios o asimilados (cuya formación es la del Bachillerato General o Técnico de grado superior) y los empleados (con Bachillerato Elemental). Su peso con respecto a la población total (4, 2 y 7 por 100, respectivamente) es también mayor. En cuanto a los técnicos de grado medio, debe hacerse notar que su número es ligeramente inferior a 3 por cada técnico de grado superior, relación que no es aún suficientemente satisfactoria.

446 Otro incremento importante ha experimentado, asimismo, la población con enseñanza profesional: maestros, capataces o técnicos asimilados y aquellos que poseen un oficio. Estos últimos, además, representan una parte importante del total de población activa (23,2 por 100), mientras los maestros y capataces se sitúan alrededor del 6,7 por 100.

447 Por último, es preciso hacer constar la estabilidad o ligero retroceso de la cifra de personal semicalificado y el claro descenso del personal no calificado, que en el último año considerado representan, respectivamente, un 25,4 y un 27,5 por 100 sobre el total de población activa. Debe recordarse, no obstante, la influencia que en dicha evolución pueda tener la emigración al exterior. Para el año 1963, por ejemplo, de un total de 83.728 personas, un 23,8 por 100 y 59,0 por 100 eran, respectivamente, obreros de la construcción o de los transportes y de otros servicios no especificados, es decir, una población que, en todo caso, no posee una formación superior a la enseñanza primaria.

448 Como resumen de lo anteriormente expuesto, pueden enunciarse los siguientes puntos:

— Existe escasa información estadística sobre los niveles de formación de la población activa clasificada convenientemente por sectores y subsectores de producción y por categorías profesionales. Esta falta de datos obliga a equiparar diversas categorías profesionales y a establecer equivalencias no siempre exactas entre dichas categorías.

— Sigue siendo aún muy grande el peso relativo del personal semicalificado y no calificado con respecto a la población activa total; esto es, de las personas con niveles de formación no superiores a los de la enseñanza primaria —y, en la mayoría de los casos, no cursada completamente—. El decrecimiento continuo de estas categorías profesionales en los últimos años debe atribuirse, al menos en una parte importante, al fenómeno migratorio.

— El aumento más notable, en términos relativos, ha sido experimentado por las categorías profesionales intermedias (empleado medio o asimilado y empleado), seguidas de algunas de las categorías superiores (empleado superior o asimilado y técnico superior o asimilado). Es cierto, por otra parte, que estas categorías, y sobre todo las intermedias, todavía representan un peso muy pequeño en relación con la población activa total.

— La categoría de directivos (contabilizada en los cálculos ya expuestos junto a los empleados superiores) no ha sufrido apenas variación. Este hecho parece indicar una cierta carga tradicional con respecto a estos puestos superiores.

Si se considera, igual que en el caso anterior, la evolución prevista hasta 1971 (cuadro núm. 82), se observa que esta evolución registra, ampliada, la misma tendencia: incremento entre los empleados, capataces y profesionales de oficio, incrementos menores en las categorías superiores y claro descenso en las restantes, especialmente en el personal no calificado.

CUADRO NUM. 82

EVOLUCION PREVISTA DE LA POBLACION ACTIVA HASTA 1971

	Año 1968		Año 1971	
	Miles de per- sonas	%	Miles de per- sonas	%
Directivos	71,4	0,6	71,4	0,5
Técnico superior o asimilado	191,0	1,5	217,9	1,7
Técnico medio o asimilado	423,0	3,3	475,3	3,6
Empleado superior o asimilado	146,0	1,2	169,7	1,3
Empleado medio o asimilado	586,0	4,6	681,5	5,2
Empleado	970,0	7,6	1.113,6	8,4
Maestro, capataz o técnico asi- milado	929,0	7,3	1.062,9	8,0
Profesional de oficio	3.182,0	25,0	3.631,3	27,5
Personal semicalificado	3.150,5	24,8	3.145,1	23,8
Personal no calificado	3.075,0	24,1	2.641,9	20,0
Total	12.723,9	100,0	13.210,6	100,0

FUENTE: Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social.
Ponencia de Trabajo del II Plan.

449 Esta evolución de la población activa distribuida por profesiones, traducida a niveles de formación requeridos para las mismas, es como sigue:

- Titulados universitarios: ya que la categoría de directivos permanece invariable, sólo puede tenerse en cuenta la variación en el número de empleados superiores, que registra un aumento de 23.700 activos.
- Técnicos superiores: se incluye en esta rúbrica a los médicos y titulados de escuelas técnicas superiores, o profesionales asimilados mediante cursos de especialización y ampliación. Su incremento se cifra en 26.900 activos.
- Técnicos medios: comprende a los titulados procedentes de escuelas de ingeniería técnica y otras categorías similares que exigen conocimientos del mismo nivel. Registran un incremento de 52.300 activos.
- Bachilleres superiores o asimilados: incrementados en 95.500 activos.
- Bachilleres elementales: con un aumento de 143.600 activos.
- Profesionales de oficio de nivel superior: maestros, capataces y técnicos asimilados (topógrafos, practicantes, etc.). Experimentan un aumento de 133.900 activos.
- Profesionales de oficio: tractoristas, torneros, etc. Su aumento es de 449.300 activos.
- Personal semicalificado (procedentes de la Enseñanza Primaria y menos): sufren un descenso cifrado en 5.400 activos.
- Personal no calificado: con formación muy escasa o ninguna. Registran, asimismo, un decrecimiento de 433.100 activos.

450 Alcanzar el año 1971 los aumentos previstos en valores absolutos supone conseguir un ritmo de incorporación anual media de cada una de las categorías profesionales que, en algunos casos, no coincide con el número de graduados que puede aportar el sistema de enseñanza. De acuerdo con estos datos, el desajuste es especialmente notable en técnicos medios y en universitarios, y puede calificarse de muy grave en el nivel de formación profesional superior (maestros, capataces y técnicos asimilados), con una cifra prevista de necesidades más de diez veces superior a los titulados que se incorporarán cada año.

Observaciones finales

451 Las cifras de previsiones hasta aquí obtenidas, referidas siempre, bajo uno u otro aspecto, a la población activa, sugieren unas consideraciones finales que, completando la mera exposición de datos, contribuyan a precisar su alcance.

452 El carácter de los datos obtenidos es el de simples proyecciones. De esta forma, lo que se consigue, en el mejor de los casos, es trasladar una tendencia pretérita al futuro, eliminando con ello un factor tan importante como el del necesario replanteamiento y renovación de la estructura ocupacional y del propio sistema de enseñanza. Es cierto que las proyecciones anteriores no se extienden más allá de un corto número de años, debiendo admitirse entonces su probable acercamiento a la realidad; pero incluso las que se refieren al año 1975 pueden entenderse ya demasiado alejadas en el tiempo. Hay que tener en cuenta, en efecto, que la total extensión del período de educación general al grupo de edad comprendido entre los seis y los catorce años puede ser alcanzada en los próximos cursos. Además, como consecuencia de esta extensión, los niveles de enseñanza inmediatamente superiores a dicho período se verán progresivamente abordados por mayores contingentes de alumnos, que harán disminuir paralelamente las zonas más jóvenes de población activa. De esta manera, el decrecimiento de la amplia capa de población activa con muy escasa o ninguna formación debe ser más rápido que el señalado por la tendencia del cuadro número 82, repercusión que será patente, sobre todo, en las zonas rurales; paralelamente, el aumento de las capas con un tipo de formación media se verá necesariamente acelerado.

453 Por otra parte, como ya se indicó en este mismo capítulo, la reestructuración y modernización de los tres sectores productivos hará sentir la necesidad inmediata de puestos de trabajo con características muy distintas a las hasta ahora conocidas, puestos que exigirán un nivel medio de formación con breves períodos de especialización posterior. Este hecho, que será especialmente patente a corto plazo en los sectores de la industria y los servicios, es ya un fenómeno comprobado en los países que se encuentran en etapas avanzadas del desarrollo. A este respecto cabe seña-

lar el estudio llevado a cabo por la Organización Internacional del Trabajo, actualizado en distintas ocasiones, sobre el enorme número de profesiones posibles que el desarrollo de los dos sectores mencionados produce. Las breves consideraciones anteriores, por tanto, deben servir para modificar el enfoque dado a las proyecciones hasta aquí utilizadas, las cuales, ante los cambios de estructura previstos, han de juzgarse válidas para un número muy reducido de años.





Segunda parte



Bases para una política educativa

I. LOS FACTORES CONDICIONANTES

1 En la Primera Parte se han expuesto, desde un punto de vista crítico, algunos de los problemas más importantes que tiene planteados actualmente el sistema educativo nacional y se han bosquejado nuevas exigencias que la previsible sociedad del futuro presentará a la educación. A ello se agregan determinados factores y tendencias sociales de los que no puede desentenderse una política educativa que quiera responder adecuadamente a las necesidades y aspiraciones del país. En un intento de síntesis apretada, y necesariamente incompleta, se resumen a continuación los rasgos principales de la situación actual y de la que se avizora para el futuro.

2 El sistema educativo español vigente se ajusta, en términos generales, a la concepción peculiar de una sociedad de características muy distintas de las actuales. En realidad, su estructura y organización no difieren en sus grandes líneas de los principios básicos de la Ley Moyano de 1857. Las Leyes posteriores sobre educación han representado una contribución indudable y meritoria a la extensión y mejoramiento de los servicios docentes, pero se han ocupado de los niveles educativos considerados aisladamente y sin conexión entre sí. Esa concepción no ha favorecido la integración armónica que debe caracterizar a un sistema educativo nacional, ni ha tenido en cuenta que la educación es un proceso continuo y que el sistema escolar constituye una unidad funcional en la que «todo está en todo», en el sentido de que cualquier mérito o deficiencia de un nivel educativo repercute en los demás.

3 Mientras el sistema educativo sólo experimentaba alguna reforma parcial (generalmente a la zaga de presiones sociales determinadas y no como consecuencia de una previsión de éstas), la evolución de la sociedad se producía en todo el mundo, especialmente en los últimos años, a un ritmo y con una amplitud y rapidez incomparablemente superiores a los de cualquier otra época histórica. La sociedad española ha experimentado, dentro de su línea peculiar, esas mismas transformaciones, cuyos factores y tendencias de interés más directo para la educación se señalan a continuación.

4 Existe una aspiración muy generalizada al desarrollo socioeconómico. El deseo de mejorar el nivel de vida y de disfrutar de los bienes propios de una comunidad desarrollada se ha extendido a todos los sectores sociales. Al propio tiempo, se observa una reacción contra la desigualdad en la

distribución de la riqueza y frente al vacío de ideales y el hedonismo que caracterizan la forma de vida de determinados sectores de las sociedades desarrolladas, cada vez más carentes de un espíritu de sacrificio y de generosidad hacia los demás.

5 El crecimiento demográfico en nuestro país ha sido muy importante. Al lado de un aumento de población que exige y exigirá un incremento considerable de las instituciones educativas, se producen actualmente grandes movimientos migratorios hacia el exterior y en el interior del país. De ambos tipos de emigración se derivan obligaciones importantes para el sistema educativo, a fin de que la adaptación de los emigrantes al medio en que van a vivir no constituya una experiencia excesivamente dolorosa para ellos.

6 Existe hoy una fuerte demanda de educación ocasionada por las crecientes esperanzas que se depositan en ella como medio de movilidad y ascensión económica, social y cultural. Todos los sectores sociales participan de ese interés por la educación. Las familias de más bajo nivel económico realizan sacrificios, considerables en muchos casos, para ofrecer a sus hijos mejores oportunidades que las que ellos tuvieron. Las instituciones oficiales de enseñanza aparecen desbordadas e incapaces de atender en forma debida esa creciente demanda social, a la vez que resultan insuficientes las ayudas que prestan los Servicios de Protección Escolar.

7 Las características de la economía del país han evolucionado profundamente por la industrialización y por la mecanización progresiva de los procesos de producción. Entre 1940 y 1967 la evolución de los sectores de producción ha sido considerable, como se ha mostrado en la Primera Parte, disminuyendo en un alto porcentaje el número de personas ocupadas en el sector primario y experimentando un importante incremento el de los sectores secundario y terciario. Es previsible que esta tendencia continúe hasta adquirir las características que actualmente tiene la pirámide ocupacional en los países de mayor nivel de desarrollo. Al propio tiempo, la continuidad del proceso del desarrollo económico español en el futuro dependerá, en buena medida, de la incorporación creciente de la moderna tecnología al sistema productivo.

8 La evolución política española muestra una clara tendencia hacia una mayor participación ciudadana en los procesos de la vida política, social, económica y cultural del país, y modifica de manera esencial el tipo de relación del ciudadano con los poderes públicos. Esa participación ciuda-

dana en los organismos representativos de la vida política (a nivel nacional, regional, provincial o local), en los sindicatos y otras entidades requiere cuadros de personal competente y responsable en todos los niveles para que dichas unidades tengan la eficacia y la orientación debidas.

9 El proceso científico y técnico evoluciona a un ritmo rapidísimo. En el campo de las ciencias, la desproporción entre la amplitud y la profundidad de sus avances y la capacidad de su asimilación por el hombre crece cada día más. En el orden técnico, se ha progresado más en los últimos ciento cincuenta años que en todo el período anterior de historia de la humanidad, lo que da origen a cambios radicales y constantes en los procesos de la producción. Desafortunadamente, este progreso técnico apenas si se ha aprovechado hasta ahora en el proceso educativo, pese a los esfuerzos de los especialistas en educación.

10 El desarrollo de los medios de comunicación e información, de la documentación y de la informática ha alterado profundamente las relaciones humanas, en el plano nacional e internacional, y ha modificado considerablemente el volumen y la índole de los influjos que el hombre recibe de la sociedad. En nuestros días, el individuo se ve sometido a la presión de propagandas de todo tipo e intención, especialmente a través de la imagen, que ponen a prueba su capacidad crítica y la singularidad de su personalidad frente a formas de vida masificadas.

11 España, como el resto del mundo, atraviesa una crisis profunda de valores que anuncia el nacimiento de una nueva sociedad. El sistema de valores que ha regulado la forma de vida de las generaciones pasadas y de las que han alcanzado la edad madura en la época actual está sometido a un amplio proceso de revisión. Al mismo tiempo, las ideologías y las estructuras sociales están en tela de juicio y experimentan cambios aún inseguros.

12 En un intento de síntesis de las exigencias que las tendencias y problemas anteriormente mencionados plantean a nuestro sistema educativo, podría decirse que se reducen a preparar al individuo para: un mundo en proceso de cambio acelerado; una mayor participación en las decisiones políticas; una sociedad más justa que la actual, con ideales y móviles más elevados y dignos que los que determinan hoy la actividad vital de ciertos sectores sociales. En definitiva, preparar al individuo para que asuma con mayor plenitud la libertad y la dignidad que como persona le corresponden y los derechos y deberes para con el bien común que a ellas van indisolublemente unidos.

13 El sistema educativo deberá dar satisfacción a las aspiraciones individuales y sociales. Desde el punto de vista ocupacional, el sistema educativo deberá dar respuesta a los factores condicionantes antes expuestos, por lo menos en los siguientes aspectos: una estructura educativa que guarde relación adecuada con la estructura ocupacional para evitar frustraciones individuales y que sea lo suficientemente flexible para adaptarse a la continua transformación social y económica con el fin de facilitar las readaptaciones estudiantiles a lo largo del proceso educativo; un período de educación general de suficiente extensión para que el alumno adquiera una base sólida que le permita proseguir después las enseñanzas de bachillerato o especializaciones más acordes con sus aptitudes; una educación superior que, además de preparar en diversos grados para las profesiones que a ese nivel requiere la sociedad española, infunda y haga posible un auténtico espíritu investigador y aliente el desarrollo social y cultural; el establecimiento, en fin, de servicios de educación permanente que permitan, en cualquier edad y situación, la reanudación de los estudios, la renovación de conocimientos, las readaptaciones ocupacionales y la promoción profesional.

II. PRINCIPIOS GENERALES

14 La nueva política educativa se debe basar en los principios fundamentales siguientes:

— Todo español tendrá derecho a recibir una educación general básica, e igual oportunidad para el acceso a los estudios posteriores y a la permanencia en los mismos, en función exclusivamente de su capacidad y vocación. La educación general básica será obligatoria y gratuita. Los estudios de bachillerato superior serán igualmente gratuitos y obligatorios tan pronto como las condiciones económicas y sociales del país lo permitan.

— La educación se inspirará, en todos sus niveles, en el concepto cristiano de la vida que recoge y potencia todos los valores humanos y en los Principios del Movimiento Nacional. Preparará a la juventud para el ejercicio responsable de la libertad y fomentará la integración social y la unidad y convivencia nacionales, respetando y cultivando los valores regionales que enriquecen la unidad nacional española.

— La educación se concibe como un proceso permanente a lo largo de la vida del hombre, que debe proseguir después de los estudios realizados dentro del sistema educativo regular.

II. PRINCIPIOS GENERALES

— La estructura del sistema educativo responderá a un criterio de unidad e Interrelación, para que la educación se desarrolle como un proceso continuo, adaptado a las etapas de evolución psicobiológica del alumno y establecerá, a la vez, las especializaciones necesarias para satisfacer la gran diversidad de aptitudes individuales y las oportunidades de empleo de mano de obra y de profesionales que ofrezca el país.

— La enseñanza partirá de experiencias significativas, subrayando la actividad práctica, la creación y la espontaneidad innovadora.

— El sistema educativo ofrecerá oportunidades para la reincorporación a los estudios sistemáticos de quienes, habiéndolos interrumpido para incorporarse al trabajo, desearan proseguirlos, e incluirá instituciones y servicios de educación de adultos y de extensión cultural que proporcionen los medios necesarios para la promoción profesional y social mediante la educación.

— Objetivo fundamental de la política educativa será incrementar el rendimiento de todo el sistema educativo, de tal modo que responda adecuadamente a las necesidades presentes y a las futuras previsibles de la sociedad española, que aumenten considerablemente las tasas de rendimiento y se perfeccione la calidad del proceso interno de la educación, asegurando en cada grado de ésta la adquisición de los niveles de conocimientos adecuados.

— El Estado fomentará la expansión y el mejoramiento de la enseñanza estatal y establecerá los cauces adecuados para estimular la cooperación y participación en la obra educativa de la familia, de la Iglesia, de las Instituciones del Movimiento, de los Sindicatos, de las Corporaciones locales, de las empresas, de las asociaciones, de las entidades sociales y de los particulares. Se adoptarán las medidas necesarias para que el hecho de residir en el medio rural no Impida el acceso a los niveles educativos.



III. ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO (Ver gráficos 1 y 2)

Períodos 15 El sistema educativo comprenderá los períodos siguientes:

Educación preescolar	Edad normal	Duración (años)
— Jardín de infancia	2 y 3 años	2
— Párvulos	4 y 5 años	2
Educación general básica		
— Etapa de iniciación	6 a 10 años inclusive	5
— Etapa media	11 a 13 años (1) inclusive	3
Bachillerato (Unificado y Polivalente)		
— Bachillerato Superior	14 a 16 años inclusive	3
Educación Superior		
— Curso en Ciencias Básicas y de orientación	17 años	1
— Primer ciclo en Ciencias Básicas o aplicadas de la carrera respectiva	18 a 20 años (2) inclusive	3
— Segundo ciclo de Especialización Profesional y Licenciatura	21 y 22 años	2
— Estudios de postgraduados y doctorado		2
Educación de Adultos y Extensión Cultural		
— Cursos sistemáticos y periódicos de perfeccionamiento y readaptación, de duración variable para las profesiones de todos los niveles.		
— Actividades de Extensión Cultural.		
Formación Profesional		
— La educación general básica, el bachillerato unificado y la educación superior incorporarán la formación preprofesional adecuada como parte integrante de las enseñanzas. Para quienes hayan de incorporarse al		

(1) Equivalente al actual Bachillerato Elemental.

(2) La estructura de los estudios de Medicina que tienen más características peculiares figura en la nota al pie de la página 223.

GRAFICO NUM. 1

ESTRUCTURA PROPUESTA DEL SISTEMA EDUCATIVO

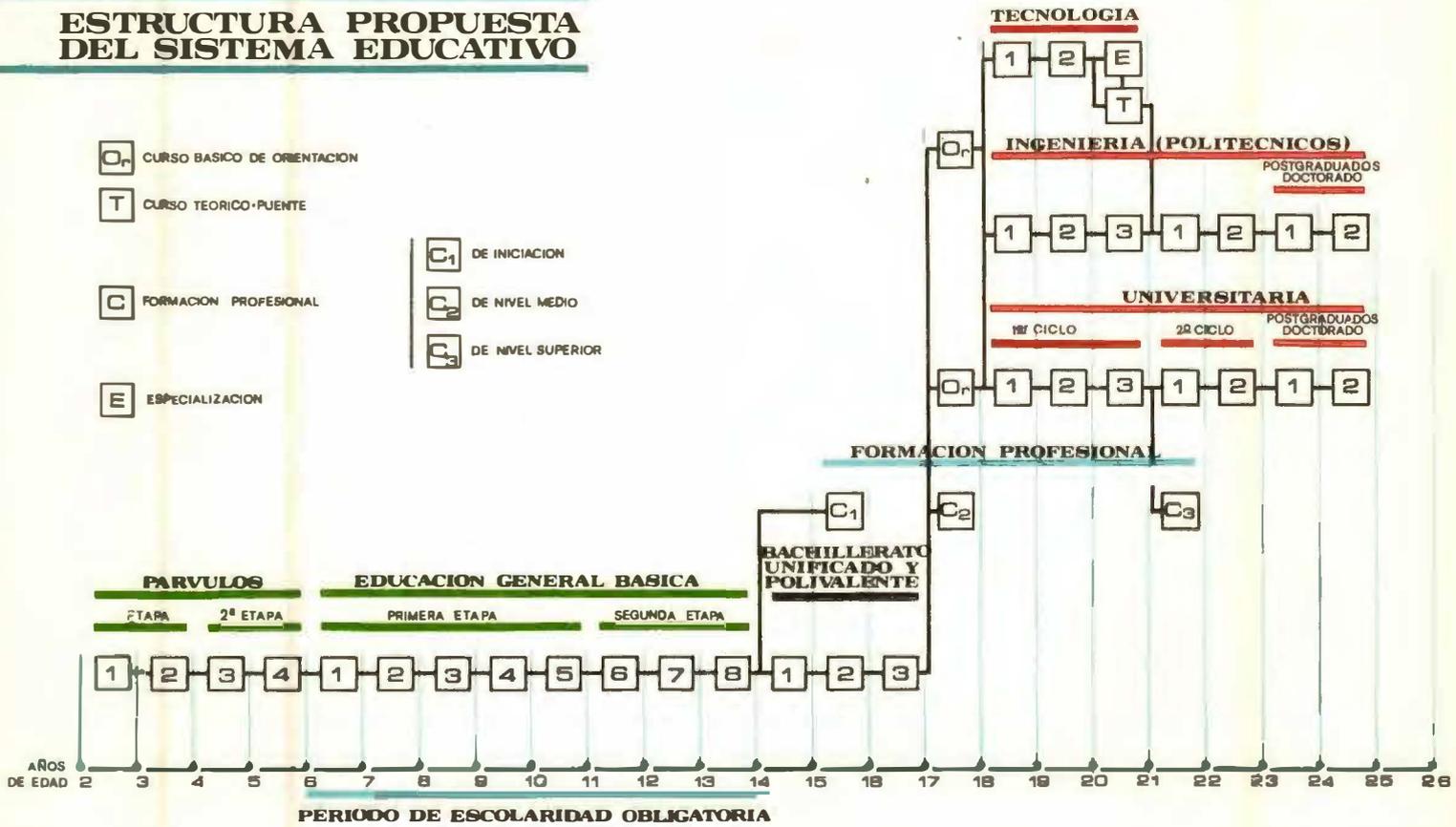
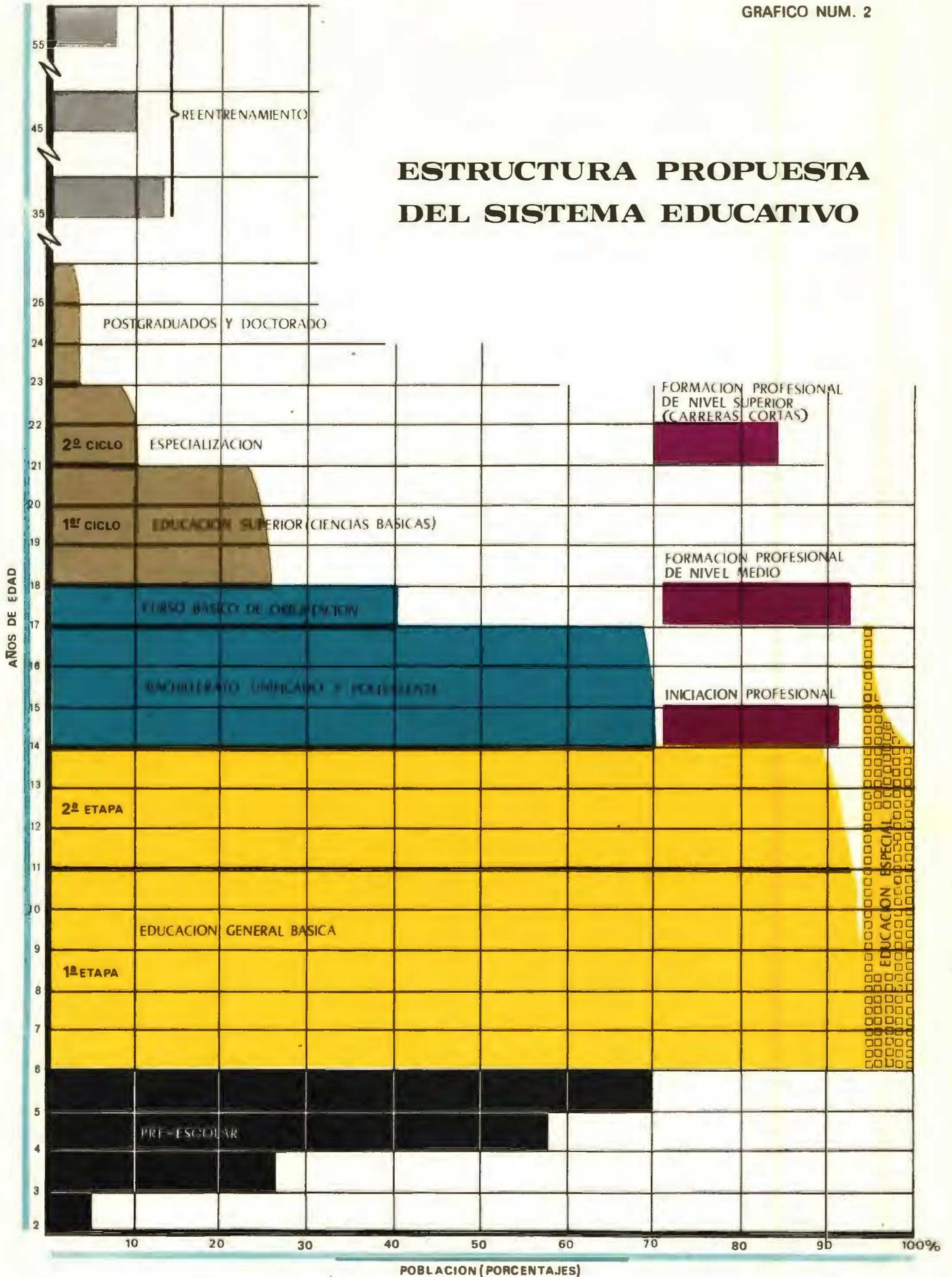


GRAFICO NUM. 6

GRAFICO NUM. 2

ESTRUCTURA PROPUESTA DEL SISTEMA EDUCATIVO



trabajo después de uno de estos niveles de estudios, se organizarán periódicamente cursos sistemáticos, de duración variable, en técnicas específicas: de «Iniciación a la Formación Profesional», después de la educación general básica; de «Formación Profesional Media», después del Bachillerato Unificado, y de «Formación Profesional Superior», después del primer ciclo de educación superior. A estas enseñanzas seguirá la formación profesional en servicio, con carácter periódico.

16 Cada nivel educativo debe tener sus objetivos propios. A lo largo de todo el proceso se tendrán en cuenta las finalidades generales de una educación integral, con sus exigencias de cultivo y desarrollo de los valores religiosos, morales, intelectuales, estéticos, cívico-sociales, físicos y económicos.

**Objetivos y contenido
de los ciclos educativos**

IV. EDUCACION PREESCOLAR

17 El período de educación preescolar tendrá cuatro años de duración y se desarrollará entre los dos y los seis años. Su función será mixta, de hogar y de escuela, por hallarse en una etapa de transición entre la vida familiar y la social-escolar. Por ello se armonizará, en su funcionamiento, la afectividad propia del hogar con la ordenación que reclama la convivencia escolar. Tenderá a favorecer el desarrollo físico, emocional y mental del niño, así como el contacto con «los otros», en un ambiente propicio para fomentar la actividad, la espontaneidad y la capacidad creadora. Su contenido estará determinado por el cultivo del lenguaje, el desarrollo sensorio-motor y de la observación, los juegos individuales y sociales, y las actividades de libre expresión.

18 La educación preescolar comprenderá dos etapas: 1.ª para niños de dos y tres años; 2.ª para niños de cuatro y cinco años. En la primera, la formación del niño, aun organizada sistemáticamente, tendrá un carácter más semejante a la vida del hogar en su solicitud y cuidado. En la segunda, la formación será cada vez más sistemática y tendente al desarrollo de la personalidad infantil y a la libre apertura de sus potencialidades. Se crearán centros de educación preescolar paulatinamente en todo el país, dando prioridad absoluta a las comarcas o barriadas de población obrera, industrial o agrícola, donde se precise mano de obra femenina. El Estado proporcionará maestros especializados a las escuelas construidas por entidades, empresas o particulares que se ofrezcan para esa finalidad social y reúnan las necesarias condiciones higiénicas y pedagógicas. Se impulsará la difusión, a través de los medios de comunicación más eficaces, de información y orientaciones psicopedagógicas de educación familiar, así como la promoción de «clubes de padres» donde se estudien los problemas que plantean el desarrollo afectivo, social e intelectual de los niños, y su correcto tratamiento.

V. EDUCACION GENERAL BASICA

19 El período de educación general básica tendrá ocho años de duración y se cumplirá entre los seis y los catorce años. Será gratuito y obligatorio. Proporcionará una formación unitaria y específica que, por otra parte, tendrá carácter básico para enseñanzas posteriores. Esta formación humana y científica se adecuará al tipo de sociedad en que han de vivir los alumnos y no será especializada, ni en sentido académico ni profesional. Tenderá a la formación integral del alumno procurando desarrollar su personalidad mediante la asimilación e incorporación de las actitudes, hábitos, conocimientos e ideales necesarios para la preparación cultural y profesional, previa a la definitiva inserción en la vida de la comunidad. Sin menoscabo de la unidad propia de este período de la educación, se establecerán en él, por razones psicológicas y educativas, dos etapas:

i) Etapa de iniciación: De seis a diez años, inclusive. Sus objetivos serán:

a) Asimilación y utilización a un nivel elemental de los hábitos y las técnicas instrumentales.

b) Adquisición de un conjunto básico de nociones cuya incorporación estimule y encauce el deseo espontáneo del niño hacia el conocimiento del medio natural y social que le rodea, en vez de obedecer al propósito de que memorice información desprovista de sentido para él.

c) Incorporación de las actitudes sociales básicas y vivencia de las relaciones de interdependencia y cooperación, con la formación de los hábitos correspondientes en la dinámica de una organización del trabajo y de la convivencia escolares, así como de los juegos y recreos, que facilite la consecución de tales objetivos y de su desarrollo físico.

ii) Etapa media: De once a trece años, inclusive.

En esta etapa se intensificarán las actividades correspondientes a la anterior en armonía con el desarrollo de los alumnos, cuidando especialmente los siguientes aspectos:

a) Utilización funcional por parte del alumno de las técnicas instrumentales de aprendizaje al servicio del estudio (notas, resúmenes, iniciación a la documentación, la investigación personal y la lectura), así como para el propio solaz (lecturas recreativas y literarias).

b) Ejercitación de las capacidades de imaginación, observación y reflexión indispensables para la formación de hipótesis explicativas de la realidad, así como para el análisis crítico de la misma, base de partida del espíritu científico.

c) Ampliación del círculo de conocimientos y, al mismo tiempo, se procurará acostumbrar progresivamente al alumno a autoevaluar su adquisición,

así como a ampliarlos en fuentes diversas, escolares y extraescolares, y aplicarlos, haciendo uso de los métodos más adecuados de trabajo intelectual, a investigaciones incipientes en el marco de las realidades locales.

d) Continuación y ampliación de las experiencias sociales encaminadas a vigorizar el sentido de pertenencia a la comunidad local, nacional e internacional, acentuando lenta y progresivamente la importancia del factor intelectual, a fin de que los alumnos adquieran conciencia de su situación en los conjuntos humanos mediante la comprensión de las interrelaciones del medio social.

e) Cultivo de las capacidades estéticas, y de una vivencia de las creaciones artísticas (poesía, música, artes plásticas) que favorezca el desarrollo armónico de la personalidad individual en sus dimensiones humanas profundas, sea cualquiera la orientación profesional que el muchacho inicie.

f) Introducción progresiva de variadas enseñanzas que respondan a las diferencias socioculturales de los alumnos y de las actividades prácticas que faciliten la adquisición de destrezas útiles y la asimilación de relaciones del mundo físico, mecánico y matemático, susceptibles de servir de introducción a la tecnología, las cuales constituirán la base para la ulterior formación profesional de los jóvenes. A este fin se prestará una atención especial a la observación y orientación del alumno.

Contenido: Planes de estudio y programas

20 Las áreas esenciales de conocimientos del período de educación general básica serán las siguientes:

- La lengua nacional y la iniciación en el conocimiento de una lengua extranjera. En las regiones bilingües se podrán completar estos conocimientos lingüísticos con el estudio de la lengua vernácula respectiva. Los alumnos deberán adquirir el dominio de la expresión oral y escrita del español y la capacidad de interpretar un texto y de hacer resúmenes de explicaciones orales. En cuanto a la lengua extranjera, interesa, sobre todo, el dominio de la expresión oral (hablar y entender lo que se habla).
- Dominio de los elementos básicos del pensamiento cuantitativo (Matemáticas).
- Conocimiento del mundo físico (ciencias de la naturaleza y tecnología).
- Conocimiento del mundo social y cultural (ciencias sociales, económicas).
- Desarrollo de actitudes, valores y hábitos religiosos, morales y sociales (Religión y Formación cívico-social).
- Desarrollo de la capacidad de apreciación estética y expresión artística y manual (Formación y expresión artística).



- Desarrollo de la capacidad física y de los valores fisiológicos, psíquicos y morales de la educación deportiva (Educación Física, Deportiva y Educación para la salud).
- Prácticas preprofesionales que faciliten la orientación vocacional.
- Educación diferenciada (Enseñanzas de hogar y matizaciones para cada sexo en otras materias).

21 En cuanto a la organización de los programas, se adoptará para cada etapa el tipo de unidades más adecuadas, de acuerdo con las exigencias psicopedagógicas de los alumnos y de su riqueza potencial para asegurar la utilización al máximo de las técnicas y medios más eficaces de la enseñanza. La secuencia de las unidades didácticas y su alcance y estructuración deberá hacerse de tal modo que se garantice la coherencia horizontal de los programas en cada etapa de la escolaridad (armonización entre las distintas materias de un mismo curso) y la coherencia vertical, es decir, un perfecto ensamblaje de los contenidos desde el comienzo hasta el final del período educativo.

22 Por otra parte, será establecido un sistema eficaz de revisión y actualización permanente de planes y programas de estudio que permita un perfeccionamiento y una adaptación periódica de los mismos a nuevas necesidades y situaciones en los planos socioeconómico y cultural. Para esta revisión se fomentarán los estudios, investigaciones y análisis sobre programas utilizando las más modernas técnicas aplicadas a cada campo: técnicas comparativas; estudios y experimentos psicopedagógicos; investigación activa en los propios centros docentes. Para garantizar la realización de estas actividades se crearán los órganos de gestión necesarios.

Profesorado. 23 Dadas las exigencias crecientes de la educación, todo el profesorado que imparta las enseñanzas del período de educación preescolar y de educación general básica deberá poseer una formación de nivel superior, con las debidas especializaciones que correspondan a cada etapa de ese período y a las necesarias especificaciones del segundo de ellos. En la fase de implantación de la educación general básica, corresponderá a los actuales Maestros de Enseñanza Primaria impartir la enseñanza de la primera etapa. La segunda etapa se confiará a Profesores de Enseñanza Media, Maestros de Enseñanza Primaria con título de Licenciado o Licenciados con Certificado de Aptitud Pedagógica de acuerdo con las normas que dicte el Ministerio de Educación y Ciencia, y en su caso, Maestros de Enseñanza Primaria que hagan cursillos especiales al efecto y superen las pruebas que el Ministerio determine.

Los Institutos de Ciencias de la Educación de las Universidades o similares a que se hace referencia en el párrafo 81 tendrán un papel preponderante en la formación del profesorado. En dicha formación se concederá la debida importancia al entrenamiento en la utilización de los medios que la tecnología moderna ha puesto a disposición de la enseñanza.

**Métodos, técnicas
y medios de enseñanza**

24 En estrecha vinculación con los programas, e implicada en la propia formulación de los mismos, se facilitará la orientación pertinente sobre los métodos y técnicas didácticas modernas y de mayores posibilidades de aplicación (métodos activos, métodos funcionales, métodos de enseñanza individualizada, enseñanza programada), a fin de fomentar la originalidad y creatividad de los escolares, así como el desarrollo de actitudes y hábitos de cooperación (trabajo en equipo). En una palabra, se estimulará la utilización de métodos que pongan en juego las diferentes aptitudes de los alumnos, ayudándoles a utilizar sus propios recursos, a superar las dificultades de aprendizaje con que tropiecen y a desarrollar su personalidad completa y su sentido de responsabilidad. Objetivo importante de la didáctica propugnada será desarrollar en los alumnos la capacidad de «aprender a aprender» para garantizar su futura educación permanente y su adaptación a las condiciones cambiantes de la sociedad y del mundo en que les tocará vivir.

25 Se facilitará el empleo de los más modernos y eficaces medios de enseñanza en armonía con las exigencias de programas y métodos, poniendo así la tecnología moderna al servicio de los fines educativos. Se orientará la redacción y utilización de libros de texto actualizados científica y didácticamente, y se estimulará el empleo de medios audiovisuales, incluyendo la televisión escolar, perfeccionados y en condiciones de máxima eficacia; máquinas de enseñar y otros diseños autoinstructivos; abundante material de referencia y consulta (bibliotecas escolares), de trabajo y evaluación (fichas, libros de trabajo, etc.). Todo ello para potenciar al máximo la acción educativa del docente, liberándole de todo riesgo de rutina, y para incrementar el rendimiento.

VI. BACHILLERATO (UNIFICADO Y POLIVALENTE)

Estructura y duración

26 Después del período de educación general básica se establecerá un ciclo de tres cursos más, que corresponderá normalmente a la edad entre catorce y dieciséis años, inclusive, superados los cuales, el alumno accederá al título de bachiller. Habrá una sola modalidad de bachillerato (bachillerato unificado). con un núcleo fundamental de materias comunes, otras

opcionales y otras de tipo práctico obligatorias, aunque se podrá escoger un sector de aplicación (industria, agricultura, comercio, administración o bellas artes).

Objetivos

- 27** Los objetivos de este nivel de educación serán los siguientes:
- a) Cuidar especialmente del desarrollo de los valores religiosos y morales, que son los que más profundamente configuran la personalidad del adolescente.
 - b) Emplear correctamente los lenguajes peculiares de la cultura (oral, escrito, matemático, gráfico, etc.).
 - c) Procurar, más que el acopio y extensión de los conocimientos, la capacitación para la interrelación de las nociones y para organizarlas en síntesis personales coherentes.
 - d) Intensificar el entrenamiento sistemático y progresivo en las técnicas de la documentación y la investigación, al servicio de estudios de diversa índole cuyos objetivos no excedan las posibilidades de los alumnos.
 - e) Estimular y capacitar al estudiante para apreciar y asimilar las categorías de la belleza, a través del goce de las diversas creaciones del arte (música, poesía, artes plásticas).
 - f) Conceder la debida importancia a las actividades sociales, las cuales, bien orientadas, constituyen medios insustituibles para el aprendizaje de la comprensión de los demás, el respeto mutuo, la convivencia y la participación.
 - g) Ofrecer posibilidades opcionales, de las cuales una será obligatoria, para la aplicación de los conocimientos teóricos a actividades prácticas de sectores principales de la producción y del trabajo (industria, agricultura, comercio, administración o bellas artes), a fin de facilitar la orientación vocacional y profesional y desarrollar las aptitudes y destrezas de los alumnos.

Contenido

28 En la formulación del contenido de la enseñanza media se tendrán en cuenta los objetivos y los estímulos para el trabajo personal de aprendizaje que los alumnos deben realizar. De acuerdo con la idea de que el proceso educativo es único en cada sujeto, el contenido del bachillerato se fijará como una continuación de la educación general básica y como fundamento de la vida y, en su caso, de la educación posteriores. Aprovechando la capacidad de conocimiento científico que el alumno de enseñanza media tiene, el contenido de este nivel será progresivamente sistemático y científico, reuniendo en una síntesis de cultura general las adquisiciones, nociones y operativas, de la enseñanza del ciclo anterior y los conocimientos particulares que se vayan adquiriendo a lo largo de este período. Dada la necesidad de mantener la unidad de la formación científica, ésta se entenderá no sólo como un conjunto sistemático de conocimientos, sino como actividad expresiva y elemento de comunicación humana.

29 En atención a la creciente importancia de la comunicación en la vida humana y al desarrollo acelerado de los procesos de información para todo tipo de actividades, se prestará especial atención al cultivo de la capacidad de comprensión y uso del lenguaje verbal, matemático y gráfico. Teniendo en cuenta el desarrollo completo de la personalidad y el lugar que el ocio ocupará en la vida, se atenderá también al desarrollo de actividades de diversa índole que habitúen al alumno al empleo provechoso del tiempo libre. Los sectores de conocimientos que se deben tener en cuenta son los siguientes:

- Lingüístico (lengua y literatura nacional y extranjeras). Podrán incluirse lenguas vernáculas como materias opcionales.
- Matemático.
- De conocimientos sociales.
- De conocimientos de la naturaleza y de la técnica.
- De Religión y moral.
- De las actividades artísticas.
- De educación física.
- De aplicación a actividades de la producción, del trabajo y artísticos.

30 Dentro de la concepción armónica y equilibrada que requiere la formación integral de los alumnos, se concederá especial atención a la enseñanza de la lengua nacional y de las matemáticas. La lengua es el instrumento cultural por excelencia y constituye un medio fundamental para la formación intelectual. Se proseguirá el cultivo del idioma iniciado en los períodos escolares anteriores, apoyándose cada vez más en el análisis de textos y en comparaciones con textos de lenguas extranjeras, y se abordará ya de lleno el estudio de la gramática y de la historia literaria. De un modo especial se cuidarán los aspectos expresivos y creadores del lenguaje. Igualmente se otorgará la debida importancia al dominio de lenguas extranjeras como instrumentos de trabajo que abren al estudiante nuevos horizontes culturales y le permiten comprender mejor la vida humana en un mundo que propugna la comprensión internacional y el entendimiento entre los pueblos. A tal fin, se utilizarán ampliamente los Laboratorios de Idiomas. Las matemáticas aportan algo insustituible para la formación intelectual: el razonamiento cuantitativo. A ello se agrega su valor utilitario y práctico como instrumento cada vez más extendido y de aplicación imprescindible en campos tan diversos como la Medicina, la Sociología y la Psicología, aparte naturalmente de las especializaciones técnicas. La orientación de la enseñanza matemática vendrá determinada por las nuevas concepciones de esta ciencia y las múltiples aplicaciones didácticas.

31 En la elaboración de los planes de estudio y programas se tendrán en cuenta los factores condicionantes que imponen la realidad psicológica, la sociológica y la cultural. La realidad psicológica llevará a adaptar el plan de estudios a los intereses, capacidades y necesidades de las diferentes etapas del desarrollo de los alumnos, de modo personalizado. La realidad sociológica conducirá a respetar la originalidad del entorno social de cada centro educativo, determinada por diferentes tradiciones, estructuras y niveles económicos y culturales, y a adaptarse a él para influir eficazmente en su desarrollo positivo y elevación general. La realidad cultural tendrá como consecuencia: a) no caer en un plan de estudios exhaustivo que pretenda almacenar todos los conocimientos; b) elaborar un plan en el que se seleccionen los contenidos, en función de lo que se juzgue con mayor «energía formativa», para el momento presente y para el futuro que vivirán los alumnos de hoy.

32 Al formular los programas de trabajo en los centros de enseñanza media se otorgará especial importancia al desarrollo de los comunes a varios sectores culturales. Las técnicas de estudio, generales y propias de cada sector cultural, serán objeto de atención preferente. Todo programa de trabajo escolar ofrecerá tres tipos de contenidos:

- El contenido básico de cada sector cultural, obligatorio para cada estudiante.
- Un contenido totalmente libre, que implica una formación en profundidad, del que los estudiantes con mayor interés o capacidad podrán seleccionar la parte que prefieran. La selección de su trabajo llevará implícita la responsabilidad de su realización.
- Un contenido de aplicación práctica, obligatorio para cada estudiante, pero opcional en una de las actividades anteriormente mencionadas, entre las que ofrezca el centro respectivo, a fin de brindar a todos una formación equilibrada y paliar los inconvenientes de una especialización prematura.

Los centros tendrán autonomía para ordenar el trabajo escolar y utilizar los medios de promoción que estimen oportunos, cumpliendo las condiciones que, como garantía de eficiencia y de nivel, establezcan las autoridades ministeriales.

33 Los estudios de Bachillerato Superior se organizarán en los centros oficiales y privados de nivel medio existentes actualmente, dependientes o no del Ministerio. En los Centros se otorgará una cierta autonomía al Director del Centro, se reforzará o constituirá el equipo de dirección y se establecerá el marco necesario para una cooperación estrecha entre el profesorado y entre el Centro y las familias de los alumnos. Estos Centros deberán contar con personal administrativo y auxiliar adecuado para sus necesidades y características peculiares.

Profesorado

34 La formación científica de este profesorado corresponderá a la Universidad y a las Escuelas Técnicas e Institutos Politécnicos para los profesores en la esfera de su competencia. La capacitación pedagógica estará a cargo de los Institutos de Ciencias de la Educación o instituciones similares.

35 La preparación pedagógica se desarrollará en un curso escolar completo en régimen de dedicación exclusiva. Las materias de este curso serán: Fundamentos de la educación; Psicología de la adolescencia; Didáctica de la especialidad o de un grupo de materias afines, y Prácticas de Enseñanza. Las prácticas de enseñanza, así como las didácticas especiales, deberán ser organizadas por los Institutos de Ciencias de la Educación en cooperación con la Escuela de Formación del Profesorado, con profesores especializados, en colaboración con instituciones experimentales de enseñanza media y con profesores especializados de grado medio. La preparación pedagógica práctica se realizará a lo largo de un curso en los Centros de enseñanza del Bachillerato bajo la dirección de profesores especializados de la Escuela de Formación del Profesorado, con el mismo régimen de los profesores interinos o contratados.

36 Para el ingreso en la docencia oficial deberá efectuarse un concurso oposición en el que se tendrán en cuenta las aptitudes y personalidad de los aspirantes en relación con las exigencias de la profesión docente, su nivel científico y su preparación pedagógica. Estas pruebas permitirán el ingreso en el Cuerpo de Catedráticos, y su designación para un puesto determinado se efectuará mediante concurso en consulta con la dirección de los Centros en los que existan vacantes. Será obligatorio para todos los catedráticos el perfeccionamiento en servicio de acuerdo con las normas que señale el Ministerio. Para puestos de profesorado de las actividades de la producción y del trabajo se contratarán especialistas entre los del ramo respectivo. Estos profesores deberán poseer una preparación pedagógica adecuada.

Métodos

37 Los métodos más adecuados en el Bachillerato son los que tienden a la educación personalizada, y han de ser predominantemente activos, entendiéndose por tales no los métodos en los que la actividad manual tiene un gran papel, sino aquellos en los que la personalidad total está constantemente en juego.

Las clases no deberán ser exclusivamente expositivas. El profesor no será un mero informador y el alumno un ser receptivo cuya mente se va convirtiendo en un fichero. El profesor de Bachillerato debe ser, ante todo, educador. Todo lo que conduzca a la formación de los alumnos en su

concepto más amplio es tarea de todos los profesores de un Centro de Bachillerato. Si todos intervienen activamente en diversos aspectos de la educación y se establece el diálogo entre profesores y alumnos, se creará un ambiente que ayudará notablemente a la formación del alumno.

38 Siguiendo el método activo, el alumno debe trabajar, intervenir constantemente no sólo en el momento de la clase, sino en las diversas actividades escolares; debe dialogar con el profesor y con sus compañeros; mostrar sus opiniones y sus sugerencias. El profesor ha de guiar, sugerir, distribuir quehaceres. El alumno ha de reflexionar, buscar, manejar libros o fichas, descubrir por sí solo, para desarrollar así conocimientos intelectuales profundos. El trabajo en equipo es de suma conveniencia; permite integrar a los alumnos en la vida del Centro y formarlos para la sociedad. A este fin, será conveniente tener reuniones con alumnos que representen a diversos grupos para examinar los distintos aspectos de la vida del Centro.

39 El Ministerio de Educación y Ciencia adoptará las medidas necesarias para mantener y mejorar la calidad de los libros necesarios a este nivel. Asimismo, el Ministerio intervendrá en la fijación de los precios de estos libros.

Alumnos libres

40 Se tenderá, mediante la creación progresiva de Centros de Enseñanza Media, a la eliminación de la modalidad de alumnos libres, y se establecerán cursos sistemáticos por correspondencia, radio y televisión, cuya duración, orientación y equivalencia serán fijados oportunamente para asegurar el nivel y calidad de los mismos.

VII. EDUCACION SUPERIOR

A. Universidad

Objetivos

41 Corresponde a la Universidad una responsabilidad esencial en relación con todo el sistema educativo nacional y con el proceso de desarrollo del país. La Universidad deberá proporcionar a los estudiantes una formación científica sólida y una preparación profesional adecuada; deberá contribuir, asimismo, a formarles integralmente y dotarles de una conciencia viva de los problemas de la sociedad en que se insertan. Al mismo tiempo, la Universidad deberá desarrollar la investigación en todos sus niveles y formar los científicos y educadores necesarios para impulsar el desarrollo intelectual y social del país, y proveer sus propios docentes.

Gobierno y organización

42 Se concederá a todas las Universidades una amplia autonomía en su gobierno y administración, a fin de que pueda adecuarse mejor a las necesidades del medio social al que ha de servir.

43 El gobierno de la Universidad se organizará de acuerdo con las funciones académicas y técnico-administrativas que requiere el desenvolvimiento armónico y eficaz de dichas instituciones de educación superior.

44 El gobierno de las Universidades estatales corresponderá fundamentalmente al Patronato de cada una, al frente del cual habrá un Presidente designado, a propuesta del propio Patronato, por el Gobierno de la Nación. Una de las responsabilidades principales de los Patronatos consistirá en establecer la conexión entre Universidad y sociedad, haciéndose eco de las demandas sociales e incrementando su apoyo económico y moral a aquélla. Cada Facultad contará con una Comisión del Patronato, constituida con representantes del sector económico o profesional respectivo, a fin de asegurar una más estrecha relación con las necesidades de ese campo y con las oportunidades de empleo. Al mismo tiempo, en estas Comisiones participarán representantes de los Colegios Profesionales del campo respectivo, de los padres de los alumnos y de los ex-alumnos de la correspondiente Facultad. Asimismo, se organizarán comisiones mixtas de profesores y alumnos para la solución de problemas específicos de cada Facultad.

45 La responsabilidad académica máxima la ostentará el Rector, secundado por los Decanos (a título de directores de los Centros universitarios respectivos) y los jefes de Departamentos.

46 Al frente de los servicios administrativos de cada Universidad habrá un Gerente, que se ocupará especialmente de la planificación y administración universitaria y de los problemas concernientes al bienestar estudiantil. Además, se reforzará la dirección de cada Facultad.

47 Las Facultades Universitarias serán Centros administrativos y de programación de las enseñanzas que se ofrezcan a los alumnos a partir de las posibilidades ofrecidas por los diversos Departamentos o Institutos de la Universidad, aun cuando cada Facultad tenga diversos Departamentos o Institutos a ella adscritos por razón de la materia objeto de enseñanza e investigación. Los Departamentos e Institutos Universitarios agruparán toda la enseñanza e investigación de una materia dada, asignándose a los departamentos fundamentalmente la función docente y a los Institutos la función investigadora.

48 Se mantendrá una estrecha cooperación entre la Universidad y los Institutos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, a fin de que se intensifique su colaboración en las funciones universitarias y para el servicio de Investigación que la Universidad debe realizar. En particular, los Institutos del Consejo se utilizarán por los estudiantes de grados avanzados para preparar, en los casos precisos, sus tesis doctorales. La relación entre las diversas Facultades y las Bibliotecas, Archivos, Museos, Hospitales docentes, Observatorios, Talleres, Granjas de Experimentación, Jardines Botánicos y demás instituciones que puedan ser utilizadas para el aprendizaje práctico por los estudiantes universitarios, se establecerá en cada caso particular, haciéndolo compatible con la realización de sus fines propios.

49 Se establecerán Colegios Universitarios en las ciudades y regiones donde exista una auténtica necesidad, adscritos a las Universidades que asuman la supervisión directa de los mismos. En estos Colegios Universitarios se podrá cursar el primer ciclo de una o varias carreras, bajo la supervisión de la Universidad correspondiente y siempre que se juzgue que responde a unas adecuadas exigencias docentes.

Grados Universitarios

50 La enseñanza universitaria comprenderá un curso común en Ciencias básicas y de orientación, de un año de duración, al que tendrán acceso los estudiantes mayores de diecisiete años que hayan obtenido el título de Bachiller. El contenido de este curso tenderá a perfeccionar la personalidad de los alumnos que aspiran a seguir estudios de nivel superior y a completar su formación en el marco de unos programas articulados de ciencias básicas humanas y naturales, orientándoles hacia las carreras para las cuales demuestren tener mayores aptitudes y vocación. Corresponde a la Universidad la organización y supervisión de este curso, pero podrá ser impartido en establecimientos de enseñanza media. En cada caso la Universidad dará la orientación del curso y dará la venia docente al profesorado que ha de desarrollarlo, quienes deberán poseer la máxima titulación académica.

51 A este Curso de orientación seguirán tres ciclos de enseñanza. El primero se desarrollará dentro de los Departamentos de la Universidad bajo la dirección de la Facultad respectiva. Este primer ciclo tendrá una duración de tres años, al cabo de los cuales los alumnos que no pasen al segundo ciclo podrán, mediante una formación profesional de nivel superior (de duración de uno a dos semestres), adquirir los conocimientos técnicos necesarios para poder desempeñar determinadas profesiones (1). Al tér-

(1) Ejemplos: Profesores de la etapa media de la educación general básica auxiliares de orientación profesional, técnicos en audiometría, técnicos en dietética, programadores de cerebros electrónicos, auxiliares de Investigación.

mino de estos cursillos obtendrán el título de Graduado o Diplomado en los estudios respectivos (1).

52 Los alumnos que deseen proseguir sus estudios y sean seleccionados de acuerdo con los resultados de su actividad en el primer ciclo y, en su caso, de su actividad profesional para el que les habilitó éste, pasarán, al final del mismo, a un segundo ciclo de estudios de dos años de duración, que les permitirá alcanzar el grado de Licenciado. Los estudios de este segundo ciclo se desarrollarán dentro de los Departamentos y de los Institutos especializados (2).

53 Los Licenciados que así lo deseen podrán efectuar estudios especializados de postgraduación o de Doctorado, completados estos últimos con la elaboración de la tesis doctoral. Las tesis se desarrollarán en los Departamentos o Institutos Universitarios o en otros Institutos capacitados, como los del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

54 Dentro del marco de educación permanente que compete a la Universidad, se organizarán periódicamente cursos de perfeccionamiento para postgraduados, que tenderán a la obligatoriedad, para la revalidación de títulos al cabo de períodos fijos.

Planes de estudio

55 Los planes de estudio se adaptarán al esquema de enseñanzas cíclicas indicado anteriormente, y se elaborarán con un criterio de flexibilidad sobre la base de un tronco común de estudios para cada carrera en el primer ciclo. Cada Universidad organizará la elaboración y revisión periódica de los planes de estudio y ofrecerá una amplia gama de enseñanzas optativas, de acuerdo con sus posibilidades. La Facultad aprobará el curriculum de estudios de cada alumno, elaborado por éste con la orientación del profesor tutor y teniendo en cuenta las preferencias del alumno. Algunas materias serán condición previa para pasar a estudiar otras.

Profesorado

56 La transformación de la educación superior exige la creación de una verdadera carrera que permita una dedicación fundamental a la enseñanza y la investigación universitarias de quienes posean vocación y aptitud para ello. Cada Centro de educación superior ha de buscar las personas más

(1) En el caso de Medicina, el primer ciclo tendría una duración de cuatro años (Premédicas). Otros alumnos podrán seguir estudios de Técnicas Médicas de tres años de duración después del Curso de Orientación. A estos últimos estudios de Medicina, que son terminales, se podrá acceder también después del primero o segundo año de estudios (Premédicas), previa convalidación de los mismos.

(2) En Medicina el segundo ciclo se efectuará esencialmente en los Hospitales Docentes organizados o reconocidos por el Ministerio de Educación y Ciencia.

idóneas para los puestos docentes, tanto por su capacidad científica como pedagógica. A ese efecto, el actual sistema de oposiciones a una cátedra determinada será sustituido por oposiciones al Cuerpo de Profesores e Investigadores en sus distintas categorías, dentro del cual existirá una plantilla para cada disciplina. El destino a un puesto de docencia se obtendrá mediante el sistema de concurso convocado por la Universidad interesada. Para tener acceso a las oposiciones será requisito necesario que los candidatos sean presentados por alguna Universidad en atención a su expediente académico, probada aptitud pedagógica, acreditada por la participación en cursos especiales de formación organizados por los Institutos de Ciencias de la educación y experiencia investigadora.

57 El profesor podrá ser destinado a tareas de docencia o investigación en la Universidad, y deberá mantener una dedicación completa a dichas actividades. Su «status» administrativo será el de funcionario público y podrá ser destinado a otras funciones distintas de la docencia relacionadas con la Universidad. Se tendrá en cuenta a esos efectos el expediente personal de cada catedrático, en el que figurarán apreciaciones y antecedentes que permitan una valoración objetiva de la eficacia de su labor y de sus aptitudes. Entre las medidas para el perfeccionamiento sistemático y continuado del Profesorado, se establecerá el «Año Sabático» obligatorio, previa aprobación del programa de actividades por el Rector y a propuesta del interesado.

58 Se establecerá igualmente una carrera docente para los profesores adjuntos, con «status» administrativo permanente dentro de las funciones propias de la Universidad (incluso la administrativa); el desempeño eficaz de sus funciones se valorará debidamente para el acceso al nivel de catedrático.

59 Habrá profesores contratados directamente por la Universidad, en consideración a los méritos reconocidos que en ellos concurren y de acuerdo con las necesidades de profesorado. Al cabo de un cierto número de renovaciones del contrato y teniendo en cuenta la valía de los servicios prestados, estos profesores podrán pasar a la situación de profesores vitalicios.

60 Las Universidades contarán, además, con el personal auxiliar docente o técnico necesario, que será reclutado por el sistema de contratos.

Métodos y medios de enseñanza

61 Se impone una profunda renovación didáctica y de contenidos. La revisión de los contenidos implica una cuidadosa planificación del quehacer docente. El equipo en pleno de profesores que integra el Departamento, representantes de los alumnos, de los cuerpos profesionales corres-

pondientes y de los estamentos sociales que reciben los titulados universitarios, deben participar. Cada curso debe responder a un planeamiento preciso de objetivos, de contenidos, de métodos de trabajo y de calendario escolar, planeamiento que debe ser sometido a revisión cada año, para que sea instrumento de una vida universitaria pujante y de altos rendimientos donde la libertad y el sentido creador estén aunados con una máxima responsabilidad en todos los niveles.

62 Se establecerá el sistema de tutorías, a medida que el número de profesores disponibles lo permita, para atender cada profesor a un grupo limitado de estudiantes, a fin de tratar con ellos el desarrollo de sus estudios, ayudándoles a superar dificultades en el aprendizaje y recomendarles las lecturas, experiencias y trabajos que considere necesarios. En esta tarea se estimulará la participación activa de alumnos de los cursos superiores.

63 Se introducirá o fomentará la utilización de la tecnología moderna de los medios de enseñanza: films, televisión, enseñanza programada, laboratorios de lenguas, etc. Los Institutos de Ciencias de la Educación deben ser el constante fermento de la renovación didáctica. Se prescindirá del uso abusivo de los apuntes estimulándose al profesorado para la preparación de textos, considerándose la elaboración de éstos como culminación de una labor de investigación.

Selección de los alumnos

64 La selección de los alumnos se efectuará por Comisiones designadas por el Rector. Los criterios para la selección se basarán, entre otros, en las siguientes condiciones: mejor expediente de estudios; conducta académica; residencia en el Distrito Universitario respectivo, y situación económica, puesto que para los estudiantes con escasos recursos resulta más difícil trasladarse a otro distrito universitario. El número de alumnos no excederá de la capacidad de cada centro universitario para impartir la enseñanza en condiciones satisfactorias de calidad, tanto en lo que respecta al número de profesores como de los edificios e instalaciones. Para atender la demanda y necesidades de puestos de estudio se crearán tantas instituciones de enseñanza superior como sean necesarias. Se tenderá a la progresiva eliminación de la enseñanza libre, especialmente mediante la creación de los Colegios universitarios (ver párrafo 49), pero además se organizará un número creciente de cursos nocturnos, cursos por correspondencia y cursos breves en período de vacaciones cuya duración y modalidades se fijarán oportunamente para garantizar un nivel equivalente al de los estudios regulares. Las tasas académicas deberán establecerse en relación con el coste unitario real de las enseñanzas y experimentarán un aumento progresivo en el caso de fracasos sucesivos en los estudios. Se ampliará considerablemente el número de becas, y su cuantía se fijará en relación con el coste real de los estudios, con el fin de poner en pie de igualdad a los estudiantes necesitados de ellas y con probada capacidad para el estudio.

**Participación estudiantil
en la vida universitaria**

65 La participación estudiantil en la vida universitaria se regulará teniendo en cuenta los derechos y obligaciones que la condición de estudiante impone y la índole de los cometidos y responsabilidades que asume la Universidad frente a la sociedad. Los estudiantes tienen el deber de cooperar en el mejoramiento permanente de la educación superior, y por ello tendrán intervención en los órganos de gobierno universitario a través de sus Delegados y representantes de las Asociaciones, libremente elegidos. Las Asociaciones de estudiantes tendrán fines auténticamente universitarios, y sus actividades tenderán, por consiguiente, a impulsar y perfeccionar el rendimiento de la educación superior, tanto en su proceso interno como en relación con las necesidades y demandas que la sociedad plantea a la Universidad, y a cooperar en la formación y perfección de sus miembros.

66 La importancia de la contribución de la Universidad a la sociedad impone determinados deberes al estudiante, y entre ellos: consagrar el mayor esfuerzo al estudio; respetar las normas establecidas, y plantear en forma ordenada sus reivindicaciones a través de los cauces legales que les ofrecen las regulaciones existentes y las que se establecerán en el futuro.

B. Institutos Politécnicos Superiores**Objetivos, estructura
y acceso a los estudios**

67 Los Institutos Politécnicos Superiores y las Escuelas Especiales tenderán a una integración progresiva en la Universidad. Su cometido será la formación de graduados en Ingeniería y Arquitectura. En ellos se integrarán las actuales enseñanzas técnicas de grado superior y medio. El acceso a los Institutos Politécnicos, desde el Bachillerato, se efectuará mediante un curso de orientación técnica en el que, además de impartir enseñanzas básicas, se estudie la capacidad, la personalidad y las tendencias vocacionales de los alumnos a efectos de su orientación profesional.

68 Los estudios de Arquitectura e Ingeniería Superior, de manera similar a los universitarios, comprenderán tres cursos de disciplinas básicas; en ellos se establecerán algunas diversificaciones a lo largo de todos los cursos, en especial para los estudios de arquitectura, dado su relevante carácter artístico, y para las ingenierías que requieran una base biológica o geológica. Seguirán dos cursos de especialización, en los que existirán asignaturas comunes y asignaturas optativas. El número de especialidades será reducido. El segundo ciclo culminará con la redacción de un proyecto individual en el que deberá demostrarse la preparación adquirida en determinados aspectos, como creatividad, capacidad de síntesis, concepción de sistemas, etcétera, que corresponden a este grado superior de la enseñanza. Los Institutos Politécnicos se organizarán por Departamentos agrupando materias afines, en las cuales se atenderán las enseñanzas de todos los ciclos y se

establecerán de modo que sean también capaces de impartir una formación especializada, la realización de los cursos de Doctorado, de postgraduados y para atender al reentrenamiento de los profesionales. También se crearán algunos Centros de investigación aplicada en campos muy especializados.

69 El programa de Ingeniería Técnica tendrá después del curso de Orientación dos cursos de tecnología y uno de especialización, con el número de especialidades que el desarrollo del país requiera. Los estudios de Ingeniería Técnica podrán ser cursados en instituciones adscritas a un Instituto Politécnico Superior. Los ingenieros técnicos podrán acceder, terminado el segundo curso del primer ciclo, al segundo ciclo de la Ingeniería Superior mediante un curso «puente» de adaptación, de carácter selectivo, en el que se impartirán las enseñanzas teóricas complementarias de las que ya hubiesen cursado y que les permita alcanzar, en este aspecto, el nivel de los alumnos procedentes del primer ciclo de Ingeniería Superior (ver gráfico 1). Igualmente, los alumnos del primer ciclo de Ingeniería Superior podrán acceder al grado de Ingeniero Técnico mediante un curso «puente» en el tercer curso.

Coordinación con otras enseñanzas técnicas

70 Todas las Escuelas Técnicas existentes en la actualidad quedarán integradas o adscritas, según los casos, a todos los efectos, en los Institutos Politécnicos, agrupados en zonas geográficas. Al objeto de lograr una cierta unidad y continuidad en los estudios, los programas, disciplinas, prácticas de laboratorio y otras actividades que se han de desarrollar para acceder a los diferentes grados, serán regulados por una Comisión mixta integrada por representantes de las Escuelas Técnicas de los diferentes grados. Las pruebas para los cursos de selección y orientación, así como las de adaptación y selección para la Ingeniería Superior, se realizarán por **comisiones de admisión**, en las que participarán miembros del profesorado de ambos grados de la enseñanza. Para facilitar el proceso de democratización de la enseñanza, el curso de orientación podrá desarrollarse en diversos Centros bajo la supervisión de los profesores en quienes delegue el Presidente del Instituto.

VIII. INVESTIGACION

71 Las Universidades e Institutos Politécnicos prestarán una gran atención al desarrollo de la investigación, tanto en sus institutos propios como en relación con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y otras entidades y empresas privadas que desarrollen actividades en ese campo. La investigación universitaria será tanto pura como aplicada. Una parte de los programas de investigación tendrá carácter académico, estableciendo su enlace con la docencia y aprovechando su gran valor formativo. En este

sentido tenderá a desarrollar en el alumno la iniciativa, la planificación, el trabajo metódico, la constancia y el espíritu crítico y capacidad de juicio que requiere la investigación. Estas actividades de investigación se tendrán muy en cuenta en la formación del profesorado de todos los niveles, puesto que la investigación debe ser preocupación de todos los grados de enseñanza, incluido el de primaria, donde el estímulo de la curiosidad infantil, la observación y experimentación, la enseñanza de las ciencias con métodos activos sentará las bases del espíritu y del rigor científico. La labor investigadora constituirá una parte fundamental en el segundo ciclo de estudios (Licenciatura) y muy especialmente en los estudios de Doctorado. Dentro de ese mismo plano académico, las Universidades desarrollarán también investigaciones de carácter pedagógico orientadas al perfeccionamiento de los métodos utilizados en la enseñanza superior.

72 Se dará una gran impulso a la investigación aplicada para responder adecuadamente a las necesidades que plantea el desarrollo de la sociedad española y, a ese efecto, la Universidad y los Institutos Politécnicos llevarán a cabo programas de investigación sobre la base de contratos con la Administración y el sector privado.

73 La investigación universitaria será programada y desarrollada por los Institutos de Enseñanza e Investigación de la Universidad. Los programas de investigación de los diversos Institutos —que podrán prever la colaboración, a tal efecto, entre Institutos de una o varias Facultades— deberán ser autorizados por las Universidades, previo informe favorable de la Facultad correspondiente. En esta programación deberá procurarse el mayor equilibrio entre las ciencias humanas y sociales y las ciencias exactas y naturales, puesto que el conocimiento del hombre y del medio social condiciona también la rapidez del desarrollo en los campos científico y tecnológico y porque, en último término, estos programas han de concebirse en función y al servicio del hombre. Los profesores integrados en una Facultad tendrán el derecho y también el deber de participar en los programas de investigación organizados por aquella a través de sus Departamentos e Institutos, y algunos profesores podrán dedicarse exclusivamente a la tarea investigadora cuando así lo aconsejen las circunstancias. La investigación no se limitará a los profesores en sus diversos grados; en ella deberán participar en lo posible también los alumnos.

Con el objeto de formular una política científica nacional y de impulsar y coordinar la investigación, se establecerán los organismos siguientes:

a) A escala regional, un Comité en el que estarán representados la Universidad, el Instituto Politécnico, los Centros regionales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y los Laboratorios de Investigación de la

Industria. Para la coordinación a este nivel se considerarán las propuestas conjuntas emanadas de acuerdos entre los investigadores o los departamentos de los organismos afectados.

b) A escala nacional, un Consejo de coordinación del que formarán parte los Rectores y Presidentes de las Universidades e Institutos Politécnicos españoles (Consejo de Rectores), así como la representación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y de otras instituciones de investigación, públicas o privadas. Las decisiones resolutorias que lo requiriesen serán sometidas a la superior autoridad del Ministro de Educación y Ciencia.

74 A fin de poner al alcance de las instituciones de investigación e investigadores aislados la información y documentación que requieran sus trabajos, se establecerá un Servicio Nacional de información científica y técnica de España y del extranjero. Este Servicio utilizará los recursos nacionales de material bibliográfico existentes en las bibliotecas universitarias, de instituciones científicas, técnicas y culturales existentes en el país y los procedentes de Centros similares existentes en otros países y los de los organismos internacionales pertinentes. Este Servicio será dotado de ordenadores y de los medios de reproducción más modernos, y después de efectuar las compilaciones y el tratamiento que requiera la documentación, la facilitará en el menor tiempo posible a las instituciones interesadas en su utilización.

IX. INVESTIGACIONES EDUCATIVAS

75 La investigación educativa será objeto de una planificación cuidadosa en función de las necesidades del país en ese sector, de tal modo que determine objetivos y prioridades con un propósito innovador y establezca la necesaria coordinación de los organismos, personas y equipos que realicen investigaciones en este campo. Se orientará la acción de los Institutos de Ciencias de la Educación como unidades en las que se aúnen docencia e investigación y en las que se establezca un vínculo estrecho entre la actividad científica y los problemas reales de la educación.

76 Se dedicará especial atención a la formación de especialistas en el campo de la investigación educativa. Además, los planes y programas para la formación del profesorado en todos sus niveles y los de perfeccionamiento permanente de los docentes en ejercicio, contemplarán el desarrollo de las actitudes y técnicas necesarias para colaborar en la investigación pedagógica. La Universidad, en uso de la iniciativa que le corresponde, organizará sistemáticamente los estudios de Doctorado y postgraduación, a fin de garantizar la máxima solvencia y eficacia de los mismos en relación con la investigación. Se estimulará la investigación

educativa en todos los sectores de la docencia y se establecerá a ese efecto una red de Centros colaboradores y experimentales, que serán coordinados por un organismo nacional.

77 Las investigaciones educativas se referirán tanto a problemas socio-económicos vinculados con la educación como a los propiamente pedagógicos. Entre éstos se prestará especial atención al estudio de necesidades de profesionales y de mano de obra calificada que tiene la sociedad española, a los referentes a la formación y perfeccionamiento del profesorado y a los del aprendizaje, planes y programas de estudio, métodos técnicos de orientación y de evaluación del rendimiento, medios modernos de enseñanza, organización y administración. Se establecerán los canales necesarios para que los resultados de la investigación sean difundidos y puedan ser aprovechados en los Centros docentes. Se impulsarán los estudios y análisis estadísticos, especialmente en lo que atañe al rendimiento educativo, y se llevarán a cabo estudios de prospectiva social de interés directo para la planificación educativa.

78 A fin de impulsar las actividades en el campo de la investigación educativa, se incrementarán sustancialmente los fondos destinados a ese efecto.

X. FORMACION PROFESIONAL

79 Ciertas categorías sociales no sólo reciben menor «cantidad» de educación que otras, sino que, además, no reciben el mismo tipo de educación, ya que existe actualmente una separación demasiado rígida entre la formación profesional y la enseñanza primaria y media. La diferencia actual es desfavorable a todos. Por una parte, limitar la formación de un joven al aprendizaje de una profesión significa cerrarle las puertas o disminuir artificialmente su futura movilidad socioeconómica. Por otra parte, restringir la formación a aspectos académicos, teóricos y abstractos, significa también recortar el desarrollo de la personalidad y aislar al joven de la realidad, del contacto con el mundo circundante, para encerrarle en su clase y en sus egoísmos, con grave peligro de un futuro paro intelectual.

80 La formación profesional se organizará teniendo como objetivo el desarrollo de la personalidad del alumno y de sus aptitudes profesionales, su promoción social y la adecuación a las perspectivas de empleo. La educación en todos sus niveles (educación general básica, bachillerato y educación superior) será, a la vez, general y preprofesional. Como puente de transición entre los estudios regulares y el empleo, se organizarán cursos de formación profesional en técnicas específicas, de corta duración, a los

que seguirá la formación profesional en servicio. En la formación profesional se considerarán, por lo tanto, los siguientes niveles y modalidades: de iniciación; de nivel medio; de nivel superior, y formación profesional en servicio. En la formación profesional se incluirán las técnicas específicas de actividades laborales en el campo de la industria, la agricultura, el comercio, la administración y las bellas artes.

81 El período de formación profesional de iniciación posterior al de educación general básica preparará al alumno para su incorporación eficaz al trabajo, y la que reciba posteriormente, en servicio, le permitirá el acceso a niveles superiores de formación profesional. Además, la posibilidad de proseguir en cualquier momento los estudios del bachillerato unificado permitirá también el acceso a estudios superiores. Los períodos de entrenamiento profesional de nivel medio y superior prepararán para profesiones de los correspondientes niveles en la estructura ocupacional. La duración de dichos períodos estará en función de las exigencias concretas de cada especialidad en cada situación y época (aproximadamente, tres a cuatro semestres en el período de iniciación y uno a tres para los niveles medio y superior).

82 El contenido de los programas de la formación profesional de iniciación comprenderá las operaciones y tareas básicas y los conocimientos tecnológicos relacionados con ellas, adecuados a cada uno de los sectores y familias de ocupaciones, de tal modo que faciliten la inmediata incorporación a puestos de trabajo no especialmente cualificado. La formación en servicio posterior a este período estará en función de las oportunidades de cualificación, especialización y promoción profesional y educativas que sean ofrecidas a los trabajadores. Esta formación en servicio se realizará en horas compatibles con el trabajo, y permitirá la reincorporación a los estudios de bachillerato.

83 La formación profesional de nivel medio impartirá enseñanzas tecnológicas y prácticas adecuadas a los alumnos que hayan terminado el bachillerato y a aquellos que procedan de la formación profesional de iniciación seguida de la formación en servicio. Los Centros de Formación Profesional ofrecerán cursos intensivos para la actualización de conocimientos y técnicas.

84 El contenido de los cursos de formación profesional de iniciación para quienes han de ocupar puestos de trabajo en la agricultura se formulará teniendo en cuenta la falta de especialización en este sector y la necesidad de prestar la mayor atención a la formación de los futuros técnicos de explotación agraria. Como estos profesionales habrán de realizar,

en un medio continuamente cambiante, multitud de tareas diferentes en cada situación y época, los cursos se referirán a los ciclos de producción y a las condiciones particulares en que el alumno va a desarrollar su trabajo. También se concederá la mayor importancia en los programas a los aspectos económicos y de gestión en la explotación. Del mismo modo, los cursos de entrenamiento profesional de nivel medio iniciarán fundamentalmente la formación de jefes y técnicos de explotación agraria, poniendo a los alumnos en contacto con las necesidades, problemas y técnicas del sector. Ambos niveles de formación constituirán sólo un primer paso para asegurar el éxito de una labor permanente de formación en servicio de la empresa agrícola.

85 El Ministerio de Educación y Ciencia intensificará la coordinación de su acción con los esfuerzos de los distintos organismos estatales y no estatales que desarrollan actividades de formación profesional en servicio. Se examinará con las Fuerzas Armadas la posibilidad de incrementar el desarrollo profesional de los jóvenes en filas, de modo que su permanencia en el servicio militar signifique una continuación de la formación profesional en la vida civil y su reorientación.

XI. EDUCACION DE ADULTOS

86 El proceso de la educación ha de concebirse con un sentido de continuidad a lo largo de toda la vida del hombre y no circunscrito solamente a las etapas de la niñez y adolescencia, de conformidad con los postulados de la educación permanente. Las posibilidades de proseguir y desarrollar la formación intelectual y moral, así como de enriquecer la cultura personal, deben ofrecerse a todos. Además, las aspiraciones de promoción social, el progreso científico y tecnológico, las readaptaciones profesionales y el cambio acelerado en todos los órdenes que caracterizan a la sociedad actual exigen la creación de las estructuras necesarias para atender sistemáticamente esas nuevas necesidades del hombre que se le plantean más allá de los límites de la acción de las instituciones educativas tal como están concebidas actualmente. Esas estructuras se deben integrar, para que la acción sea eficaz, en un sistema de educación permanente.

87 La educación de adultos comprenderá las finalidades fundamentales siguientes:

- Ofrecer oportunidades para proseguir estudios a las personas que dejaron el sistema educativo regular por tener que dedicarse al trabajo.
- Proporcionar las facilidades y medios necesarios para el perfeccionamiento y promoción en las distintas actividades, así como para las readaptaciones profesionales que exige la movilidad ocupacional.

— Promover actividades encaminadas a mantener actualizada la información que, sobre nuevos conocimientos y técnicas, requieren los distintos profesionales con objeto de mejorar su preparación y rendimiento.

— Iniciar, favorecer y coordinar actividades diversas encaminadas a elevar el nivel cultural de barriadas, localidades o comarcas o de sectores sociales determinados (la juventud, la mujer, los padres de familia, etc.).

— Impulsar la acción socio-cultural especialmente a través de la difusión de creaciones literarias y artísticas para elevar y enriquecer las formas de vida y fomentar la convivencia humana.

— Alfabetizar o completar la insuficiente base cultural de la población adulta que no tuvo la oportunidad de beneficiarse de una educación general básica.

88 La planificación de las actividades de educación de adultos se basará en investigaciones sobre las necesidades y aspiraciones de los distintos grupos sociales y de las diferentes comarcas, sobre el contenido de los programas de perfeccionamiento profesional, sobre los métodos que requiere la acción en función de la diferente índole de las profesiones, los distintos niveles de calificación, las condiciones específicas de las técnicas de comunicación, la psicología de los adultos y los valores e ideales básicos de la sociedad.

89 Para la realización de las actividades de educación de adultos se coordinará la acción del Ministerio de Educación y Ciencia con las de otros Ministerios, especialmente de Información y Turismo, Trabajo, Agricultura, los de las Fuerzas Armadas, así como Corporaciones Locales, la Iglesia, los Sindicatos. Además, se establecerán programas de cooperación con empresas y entidades sociales especialmente para las actividades de perfeccionamiento y readaptación profesionales. Se utilizarán ampliamente los medios de comunicación social y, en particular, la TV, la radio y la prensa (incluido cine, publicidad, etc.). Estos medios deberán procurar ser complementarios de la educación sistemática.

90 Las Universidades, los Institutos, las Escuelas Normales y Centros de Enseñanza de Educación General Básica, y las demás instituciones educativas y culturales del Ministerio de Educación y Ciencia desarrollarán programas de educación de adultos en las esferas propias de su competencia en lo profesional y en tareas de extensión cultural, apropiadas para las respectivas zonas de influencia.

Perfeccionamiento del Profesorado en servicio

91 El perfeccionamiento del Profesorado en ejercicio de todos los niveles se organizará en forma sistemática y permanente. La responsabilidad técnica de la organización de las actividades conducentes a ello corresponderá a los Institutos de Ciencias de la Educación o similares con la colaboración de las Facultades y Escuelas respectivas y las Asociaciones Profesionales del Profesorado y Centros de Investigación Pedagógica y de Orientación Didáctica. Habrá actividades de perfeccionamiento con periodicidad regular; de transformación, a fin de capacitar profesores para impartir una segunda asignatura o un grupo de materias afines y complementarios, y para suministrar preparación cualificada al profesorado que desempeña funciones directivas o de especial responsabilidad, como jefatura de estudios, orientación, coordinación u otras. A tal fin, se organizarán para ello cursos, seminarios, prácticas dirigidas, y se concederán becas para estudios en el exterior y en el propio país. Estas actividades tendrán la orientación y forma más adecuadas para cada nivel y especialidad. El profesorado que haya de impartir las enseñanzas de formación profesional estará constituido por especialistas en la materia con formación pedagógica.

XII. EDUCACION DE LA MUJER

92 La política de educación de la mujer se basará en los principios siguientes:

- La igualdad de oportunidades educativas sin discriminación por razón del sexo.
- La idea de que una sociedad bien organizada exige que **todos** sus miembros realicen sus respectivas funciones de acuerdo con sus aptitudes y sus intereses.
- La convicción de que el trabajo de la mujer en el hogar, facilitado por el progreso tecnológico de los métodos de trabajo, permite incorporarse, cada vez en mayor medida, a un puesto de conformidad con su psicología y sus aficiones.

93 Sin perjuicio de la igualdad fundamental de la educación para todos, alumnos y alumnas, en el proceso total de la escolaridad, la formación de la niña, la adolescente, la joven y la mujer tendrá en cuenta sus características específicas para acomodar a ellas las intervenciones educativas, especialmente en lo que se refiere a las aptitudes estéticas y a su futuro papel en la familia y en la sociedad.

94 Se impulsará la formación profesional femenina, especialmente en las ramas de la administración y de la industria que mejor se acomoden a la psicología de la mujer. A este fin se reglamentarán los estudios que capaciten para determinadas actividades del sector servicios, creando el Estado

Centros especializados de formación profesional de nivel medio, completando así una acción circunscrita hasta ahora a la iniciativa particular. Este campo ofrece cada día una más amplia gama de ocupaciones femeninas.

95 Se procurará facilitar, a través de medios adecuados y actividades encaminadas a la actualización de conocimientos, la reincorporación de la mujer al trabajo fuera del hogar, cuando sus circunstancias familiares lo hagan posible o necesario.

XIII. EDUCACION ESPECIAL

96 La finalidad, estructura, duración, programas de trabajo y límites de la Educación Especial se ajustarán a los niveles, aptitudes y posibilidades de desenvolvimiento de cada sujeto necesitado de ese tipo de educación y no a criterios cronológicos.

97 La preparación de estos programas educativos precisa una acción educativa especializada, transitoria o permanente. No se incluirán entre los necesitados de educación especial a los retrasados, intelectual o culturalmente leves, que puedan ser atendidos en clases de recuperación en los Centros docentes del sistema regular.

98 Para atender debidamente este sector de la educación se dictarán normas y se establecerán servicios que permitan la localización y diagnóstico de dichos casos, y se formará personal especializado que atienda a la educación de los alumnos de las características indicadas con un criterio no asistencial, sino de orientación y superación, que les permita sentirse útiles e integrarse lo más eficazmente posible en la sociedad.

XIV. ENSEÑANZAS EN EL EXTRANJERO Y COOPERACION INTERNACIONAL

99 Se efectuará un estudio cuidadoso de las necesidades educativas de la población española residente en el extranjero para formular sobre esa base un programa de acción que satisfaga las mismas, tanto en el período de educación general como en el de bachillerato y de educación de adultos, creándose en la medida de lo posible los Centros necesarios para cursar los estudios regulares del sistema docente español. Estos Centros no serán de uso exclusivo y limitado a los españoles, sino que estarán abiertos, en principio, a estudiantes de otras nacionalidades.

Esta acción se orientaría en la forma siguiente:

100 En Educación general básica y en países de lengua distinta al español, creación de escuelas dotadas y sostenidas por el Gobierno español y con maestros españoles. Las clases se complementarán con el estudio del idioma local, a cargo de profesores nativos. Otra fórmula consistirá en la utilización de las escuelas oficiales del país de residencia, mediante acuerdos bilaterales, asistiendo los niños españoles a las clases normales de dichos Centros, con las que alternarían otras clases de Lengua española, Geografía e Historia de España, encomendadas a maestros españoles.

101 En Bachillerato se elaborará un plan de creación de Institutos españoles en el extranjero. Estos Institutos se situarán en ciudades que por su importancia socioeconómica y situación estratégica se consideren como cabeceras o centros de concentraciones de emigrantes y se ocuparán de la extensión del bachillerato radiofónico en sus respectivas zonas de influencia. También se organizarán, donde sea necesario, cursos de formación profesional y otras actividades de extensión cultural para adultos.

102 Se fomentarán los acuerdos que conduzcan al reconocimiento, particularmente por parte de los países europeos e iberoamericanos, de planes comunes de estudio del bachillerato.

103 Todo extranjero residente en España tendrá acceso a las instituciones educativas españolas con iguales derechos y deberes que los nacionales del país. Se continuará promoviendo los Acuerdos Culturales para la convalidación de títulos y el intercambio de profesores, estudiantes y experiencias en el campo educativo, científico y cultural.

104 Se intensificará la relación con los países hermanos de lengua española en los campos educativo, cultural y científico a través, especialmente, de convenios culturales, de mutua cooperación científica y técnica, de organización de conferencias y reuniones de interés común, de intercambio de profesores, concesión de becas para estudios y otros medios. Además, se incrementarán las actividades encaminadas a la enseñanza y difusión del español en el extranjero.

105 Se fomentará la relación con los organismos internacionales dedicados a la educación, la ciencia y la cultura, particularmente con la Unesco y con la Oficina de Educación Iberoamericana, como medio para contribuir al espíritu de comprensión y de cooperación internacional, tradicional en el pensamiento español, para aprovechar los servicios que puedan obtenerse de aquéllos y aportar también en beneficio común de los pueblos los elementos de nuestra propia cultura.

106 En la realización de estos programas se coordinará la acción del Ministerio de Educación y Ciencia con la de los Ministerios de Asuntos Exteriores, de Trabajo y los demás Organismos competentes.

XV. EVALUACION DEL RENDIMIENTO EDUCATIVO. DIPLOMAS Y TITULOS

107 La evaluación del rendimiento educativo se referirá tanto a la acción de los Centros docentes como a los alumnos. La primera de ellas corresponderá a la Inspección de Enseñanza del nivel educativo correspondiente y la segunda a los propios Centros.

108 La evaluación del rendimiento no se limitará a la apreciación del avance de los conocimientos del alumno, sino a todos los aspectos de una formación integral y a los progresos alcanzados en relación con su propia capacidad. A ese efecto se tendrá en cuenta, como elemento orientador, además de los resultados de las pruebas, los datos de una «ficha acumulativa» en la que consten elementos como los siguientes: edad cronológica; edad mental, ambiente familiar; rasgos de personalidad y carácter; aficiones e intereses; experiencias y logros; estimación global (incluyendo aspectos escolares y extraescolares), y condiciones físicas. El paso de un curso a otro se realizará en función, sobre todo, del promedio de calificaciones obtenido a lo largo de todo el curso y teniendo en cuenta las observaciones de los profesores respectivos, limitándose los exámenes finales a los cursos estrictamente indispensables. En el paso de una a otra etapa de la enseñanza se mantendrá un criterio de continuidad y fluidez, pero exigiendo el nivel formativo e instructivo propio de cada una de ellas.

109 En la evaluación de los resultados conseguidos por los alumnos de educación general básica y bachillerato se distinguirá entre la necesidad de acreditar unos estudios cursados (sobre todo como paso para enseñanza profesional) y la de acceder a estudios del ciclo siguiente. A ese efecto se establecerá un Diploma de Educación General Básica y el título de Bachiller. La formación profesional de nivel medio dará derecho al título de la especialidad cursada.

110 Al finalizar el primer ciclo de Educación Superior se concederá un Diploma de Graduado o Ingeniero en la rama cursada. La formación profesional de nivel superior llevará anejo el título de la especialidad cursada. Después del segundo ciclo de educación superior se accederá a los títulos de Licenciado o Ingeniero Superior en la rama respectiva con indicación de la especialidad cursada, previa presentación de la tesis aprobada por la Facultad o Escuela respectiva. Se concederá el título de Doctor a quienes hayan seguido los cursos correspondientes y hayan aprobado la tesis sobre un trabajo de investigación.

XVI. ORIENTACION EDUCATIVA Y PROFESIONAL

111 La orientación debe ser considerada como un proceso continuado a lo largo de toda la vida escolar, atendiendo a los problemas personales, de aprendizaje y de ayuda en las etapas terminales para la elección de estudios o actividades laborales. Ha de ayudar al alumno a adquirir el conocimiento propio y la madurez de juicio y a actuar en todo momento con una libertad consciente y responsable.

112 Aunque la orientación exige la condición de continuidad, se prestará especial atención a los momentos siguientes:

- Al ingresar el niño en un Centro docente, ya que exige de él la adaptación a una nueva vida, con grandes repercusiones en un psiquismo.
- Al finalizar la educación general básica, ante la disyuntiva de continuar los estudios de bachillerato o iniciar una formación profesional. Esta circunstancia crucial, unida a la edad crítica de la adolescencia, hace que este momento adquiera especial relieve para la orientación en su sentido más amplio y para una información profesional lo más detallada posible.
- Durante el último año de bachillerato.
- Durante el curso de orientación en Centros de educación superior y en el primer ciclo de estudios de estos Centros.

El servicio de orientación debe efectuar las actividades siguientes:

- Diagnóstico biológico, psicológico-escolar, familiar y social e investigación de problemas educativos, adecuación de técnicas de estudio, motivación, adaptación y relaciones interpersonales de profesor y alumno.
- Información y asesoramiento a los alumnos (en una triple área: personal, escolar y profesional), a los padres y al propio Centro docente.
- Consejo a los alumnos, individual y colectivo.

113 Se elaborará información profesiográfica y profesiológica, especialmente sobre la situación de empleo, para ponerla a disposición de los Centros de enseñanza. Para la realización de estas tareas se adoptará una fórmula mixta que comprenda el establecimiento de servicios especializados de orientación común para los Centros escolares de una misma zona, que trabajarían en estrecha colaboración con los profesores, aprovechándose, a ese efecto, los servicios del Instituto Nacional de Psicología Aplicada y Psicotecnia, de los Institutos de Psicología Aplicada provinciales y del Servicio Médico Escolar.

XVII. PROMOCION ESTUDIANTIL

114 Se intensificará considerablemente el sistema de becas, tanto para estudios en España como en el extranjero, y se procurará coordinar por la Comisaría General de Promoción Escolar la acción que en este campo llevan a efecto entidades, organismos y empresas, estableciendo sistemas de colaboración económica y administrativa. La cuantía de las becas deberá ser proporcionada a los costes unitarios reales de los estudios respectivos.

115 Se impulsará el sistema de préstamos, especialmente para estudios universitarios y para graduados, lo que permitirá establecer un fondo rotativo con capacidad de autofinanciación a largo plazo.

116 Los beneficios de las becas-salario se aplicarán desde el término del período de educación general. En la adjudicación de todo tipo de becas y préstamos se dará rigurosa prioridad a los aspirantes de mayor necesidad económica y de más acreditada capacidad para el estudio.

117 Se intensificará la expansión de los servicios asistenciales, residenciales, culturales y deportivos que contribuyan al bienestar estudiantil.

XVIII. CALENDARIOS Y HORARIOS

118 El calendario y los horarios escolares se formularán sin pretender su uniformidad en todas las regiones del país y teniendo en cuenta dos grupos de factores:

- 1) Fisiológicos y psicopedagógicos, especialmente los límites de la capacidad del alumno (fatiga, curvas de trabajo intelectual, etc.) y las exigencias de las distintas disciplinas (dificultad de aprendizaje).
- 2) Geográfico-sociales, especialmente las condiciones climatológicas regionales, el régimen laboral del país, etc.

Se tenderá al establecimiento del curso escolar de diez meses de duración (incluidos dos períodos de quince días de vacaciones cada uno en Navidades y Semana Santa). Las vacaciones de verano tendrán dos meses de duración.

119 El horario escolar, por su parte, no excederá los límites siguientes, de acuerdo con las edades de los alumnos:

Educación General Básica

- **Primera etapa:** 25 horas semanales, repartidas en cinco días (lunes a viernes) a cinco horas diarias.
- **Segunda etapa:** 30 horas semanales, repartidas en cinco días (lunes a viernes) a seis horas diarias.
- **Bachillerato:** 30 horas semanales, repartidas en cinco días (lunes a viernes) a seis horas diarias.
- **Enseñanza Superior:** 33 horas semanales, repartidas en cinco días (lunes a viernes).

En la primera etapa de educación general no podrán encargarse trabajos escolares para realizarlos a domicilio.

XIX. EDIFICIOS E INSTALACIONES EDUCATIVAS

120 Se elaborarán normas que definan cuidadosamente los requisitos de toda índole que deben reunir los edificios e instalaciones docentes de los distintos niveles, ramas y especialidades de la enseñanza. Esas normas se prepararán conjuntamente por equipos en los que, además de arquitectos, intervengan educadores del nivel y la especialidad de que se trate. El Gabinete de Normalización de Construcciones e Instalaciones de Enseñanza ya establecido en el Ministerio se ocupará de la preparación de normas dentro del espíritu apuntado y de llevar a cabo todos los estudios e investigaciones que se requieran para garantizar la calidad de aquéllas, sin imponer prototipos que puedan resultar ajenos a todos los ambientes y climas.

121 La planificación y programación de inversiones a realizar en edificios e instalaciones docentes se llevará a cabo considerando en conjunto todos los niveles y especialidades de la educación, a fin de lograr el máximo aprovechamiento de aquéllos y evitar las consecuencias y empleo indebido de recursos a que da origen la falta de coordinación.

122 Dado el desarrollo que experimentará la educación de adultos, se tendrá en cuenta en los programas de construcciones de edificios docentes la introducción de ciertas medidas que tiendan a hacer los espacios más flexibles, incluir instalaciones adaptables y algún mobiliario especial que permitan su utilización para actividades en dicho campo.

123 Se modificarán los procesos administrativos referentes a construcciones para dotarlos de mayor agilidad y adaptarlos a las exigencias propias de un organismo inversor de primer orden como es el Ministerio de Educación y Ciencia.

XX. ENSEÑANZA NO ESTATAL

124 La educación es el magno problema nacional y constituye un auténtico desafío que a todos afecta y del que nadie puede eludir su responsabilidad. En consecuencia, toda la sociedad, bajo la tutela y dirección del Estado, debe contribuir, en todos sus estamentos, a la atención de las crecientes necesidades educativas de las nuevas generaciones.

125 La política educativa en relación con la enseñanza no estatal se inspirará en el principio de la libertad de enseñanza, principio que incluye la libre elección de centro por parte de la familia y la libertad de las entidades para la creación de centros. Se formularán regulaciones legales sobre los requisitos que han de concurrir en la creación y funcionamiento de los Centros de enseñanza no estatal para asegurar su eficacia y el cumplimiento de las normas que establezca el Estado en materia de educación.

126 El Estado proporcionará ayuda a los Centros de enseñanza no estatal en la medida en que éstos beneficien a los sectores sociales menos favorecidos económicamente y en función del nivel y calidad de su rendimiento educativo.

127 Los Centros de enseñanza no estatal que acrediten un rendimiento satisfactorio, debidamente comprobado por la Inspección del Estado, gozaran de una razonable autonomía, especialmente en su organización interna, establecimiento de materias opcionales, programas y experimentación de nuevos métodos y técnicas de enseñanza.

128 El Ministerio de Educación y Ciencia elaborará y revisará periódicamente los costes unitarios reales (de inversión y gastos corrientes) por alumno en los diferentes niveles de la enseñanza y en las diversas localidades, a fin de señalar los límites entre los cuales han de fijarse las matrículas y mensualidades en los Centros de enseñanza no estatal y el importe de las becas que conceda el Ministerio de Educación y Ciencia. La ayuda que haya de prestarse al sostenimiento de los Centros de enseñanza no estatal se hará en función del montante de las matrículas y mensualidades que devenguen. La remuneración del personal docente y auxiliar en los Centros no estatales no deberá ser inferior a la de entrada en los Centros estatales.

129 La enseñanza no estatal, a través de su Sindicato y demás representantes legales, estará representada en los organismos establecidos y en los que se establezcan, para coadyuvar en la acción del Estado para el planeamiento, la coordinación, la ejecución y la reforma del sistema educativo.

XXI. ADMINISTRACION DE LA EDUCACION

130 El concepto de política educativa, circunscrito hasta ahora a la regulación y administración de la esfera de las instituciones de enseñanza, ha de ser objeto de revisión. Las crecientes responsabilidades que se asignan al sistema educativo dentro del concepto de la educación permanente, la necesidad de vincular más estrechamente la orientación y el rendimiento de las instituciones educativas con las necesidades sociales, la influencia de los medios de información, la disposición cada vez más favorable hacia la educación de sectores tradicionalmente distantes de ella, así como la existencia de factores negativos que dificultan la realización de programas educativos, exige extender el campo de acción de la política y de la administración educativa para coordinar las actividades de organismos públicos y privados en materia de enseñanza y, en general, para aprovechar y canalizar lo que es potencialmente favorable a la empresa educativa y superar lo que le es desfavorable.

131 El Ministerio de Educación y Ciencia, de acuerdo con los Ministerios que sostienen instituciones de enseñanza del nivel y modalidad a que se refieren estas Bases de política educativa, adoptará las medidas necesarias para contribuir a la mayor eficacia de aquéllos y determinará la equivalencia de títulos y diplomas que otorguen en relación con las del sistema educativo regular.

132 La administración educativa será organizada de tal manera que pueda servir con eficacia la nueva orientación de la política educativa, asumir las crecientes y complejas responsabilidades que le correspondan en relación con la educación del país, y conseguir el mayor rendimiento posible de los recursos personales y económicos disponibles.

133 La estructura del Ministerio comprenderá dos grandes sectores: administrativo y técnico, en cuya organización se reflejarán las características de la nueva estructura del sistema educativo. Se continuará la modificación de la organización y funcionamiento de los Servicios para racionalizar los procesos administrativos eliminando el exceso de trámites y formalismos. Las unidades de carácter técnico deberán tener una gran flexibilidad en su estructura interna, a fin de proporcionar un marco adecuado para la utilización de los especialistas de variada índole que requieren la dirección y orientación de la educación, la investigación científica y las actividades culturales.

134 Se proseguirá la política de descentralización administrativa iniciada por el Ministerio, trasladándose diversas funciones a las Delegaciones Pro-

vinciales de Educación. Estas Delegaciones estarán a cargo de personal especializado y asumirán la función de coordinar la acción de las instituciones dependientes del Departamento en la provincia respectiva. Igualmente, propondrán al Ministerio el planeamiento y programas muy concretos de actuación educativa y docente para su debido desarrollo en la provincia, así como el plan de inversión que estas actividades requieran. Ello llevará anejo el estudio y previsión de las necesidades provinciales existentes y cara al futuro. Finalmente, tendrán a su cargo la dirección de equipos especializados en planeamiento, nuevos métodos de enseñanza, orientación educativa y profesional y otros que puedan establecerse.

135 Las Inspecciones de Educación General Básica y de Bachillerato se conciben como organismos técnicos que han de asegurar una eficaz programación y administración educativa. Asumirán la responsabilidad del control del rendimiento educativo y la dirección y orientación de la enseñanza. A ese efecto, será incrementado su personal y se les desligará de determinadas actividades administrativas que van en menoscabo de las funciones genuinamente técnicas que les competen.

136 Se emprenderá o fomentará la formación del personal especializado que requiere la administración educativa en la época actual: especialistas en planeamiento, en evaluación, en orientación educativa y profesional, en planes y programas de estudio, en educación especial y otras.

Participación social

137 Se fomentará la participación social en la adopción de decisiones y en la gestión y ejecución de las mismas. A ese efecto, se dará representación en las Comisiones de reforma de planes de estudio y programas de los distintos niveles educativos a representantes calificados de Asociaciones Profesionales y Familiares, Sindicatos e Instituciones que guardan relación con la índole de las reformas que se proyecten. Igualmente, se establecerán organismos con amplia participación de los sectores antes citados que asuman responsabilidades conjuntas con la Administración educativa en el plano central, provincial y local.

138 En torno a cada Centro docente se podrán constituir Asociaciones de padres de alumnos, que participarán en determinados aspectos de la programación de actividades del Centro respectivo aportando su orientación y ayuda.

139 Se establecerán programas de acción tendentes a coordinar las actividades que determinadas entidades y empresas realizan en el plano educativo, y se efectuarán convenios con empresas especialmente en relación

con programas de educación técnica del sistema educativo institucional y de educación permanente.

140 En cooperación con los Ministerios interesados, se dictarán medidas encaminadas a hacer respetar los derechos de todo español a la educación y a la promoción social a través del perfeccionamiento profesional.

XXII PROCESO DE LA APLICACION DE LA NUEVA POLITICA EDUCATIVA

141 La aplicación de las distintas reformas que se propugnan en las bases de la nueva política educativa serán objeto de una cuidadosa programación a corto y largo plazo, para el nivel nacional y provincial. **Se inicia ahora, con la publicación de estas Bases, un período de consulta de la opinión pública, en general, y de las personas, los organismos y entidades de vinculación más directa con la educación, en especial.** El contenido y orientación de estas Bases, contrastado con las críticas y sugerencias de ese proceso de consulta, permitirá la elaboración de un proyecto de Ley General de Educación que será tramitado de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.

142 La futura Ley constituirá la base para la elaboración, siempre con los asesoramientos y consultas que cada caso requiera, de la legislación específica para la reforma de cada nivel y modalidad de la educación, así como de los Servicios de la Administración educativa. Es criterio fundamental del Ministerio establecer una fase experimental, debidamente controlada, para la puesta en práctica de ciertas reformas, a fin de comprobar la oportunidad y acierto de las mismas antes de su generalización en el país.

143 **En todos los casos se procurará evitar la brusca ruptura con los sistemas existentes, estableciendo etapas razonables de transición y adaptación a las nuevas líneas y exigencias de las reformas que se tratan de aplicar.**

Indice

Págs.

INTRODUCCION.	7
PRIMERA PARTE: SITUACION EDUCATIVA ACTUAL.	13
Capítulo 1. Análisis del sistema.	15
Estructura.	15
La movilidad dentro del sistema educativo.	19
La procedencia social de los estudiantes.	25
Tasas de escolarización provincial y renta «per capita».	30
Capítulo 2. Nivel educativo de la población.	35
Evolución de la matrícula en los últimos decenios.	35
Nivel educativo de la población.	37
Analfabetismo.	39
Capítulo 3. Educación preescolar y primaria.	43
EDUCACION PREESCOLAR.	43
EDUCACION PRIMARIA.	43
Alumnado y población en edad escolar.	43
Contenido de la educación primaria.	46
Formación y selección de maestros.	50
El perfeccionamiento del Magisterio en ejercicio.	55
El Centro de Documentación y Orientación Didáctica de Enseñanza Primaria.	56
Acceso de los maestros a los estudios universitarios.	57
Apreciaciones sobre el rendimiento de la escuela.	57
La Enseñanza Primaria privada.	58
Capítulo 4. Enseñanza Media.	61
Estructura.	61
Matrícula.	61
Relación alumnos-profesor.	64
Rendimiento cuantitativo.	64
Los problemas cualitativos: el contenido de la Educación Media.	66
Los medios de control.	68
Formación y selección del profesorado.	70
La organización y financiación de los Centros.	72
Problemas específicos de la Formación Profesional.	74
Aspectos específicos de las enseñanzas de Arquitectura e Ingeniería Técnicas.	75
Aspectos específicos de las enseñanzas mercantiles.	76
La Enseñanza Media y Profesional privada.	77

	<u>Págs.</u>
Capítulo 5. Enseñanza Superior.	81
Matrícula.	81
Alumnos libres.	90
El acceso de la mujer a la educación superior.	91
Promedio de edad del alumno universitario.	91
Retención.	91
Profesorado.	94
Gobierno y organización.	95
Planes de estudio y métodos de enseñanza.	96
Funciones y rendimiento.	97
Problemas de estructura.	99
Movimientos estudiantiles.	101
Universidad e Investigación Científica.	102
La Enseñanza Superior privada.	104
Capítulo 6. Enseñanzas artísticas.	107
Planes de estudio, grados y títulos.	107
Número de alumnos y promedio por profesor.	109
Problemas actuales de las enseñanzas artísticas.	110
Capítulo 7. Educación extraescolar y de la mujer.	113
EDUCACION EXTRAESCOLAR.	113
Tendencias de la educación extraescolar.	113
Problemas y necesidades.	116
Formación Profesional de Adultos.	116
Actividades de Capacitación Agraria.	118
EDUCACION DE LA MUJER.	120
La mujer en la vida del trabajo.	120
Educación y formación profesional de la mujer.	121
Capítulo 8. Los Servicios de Acción Cultural.	125
BELLAS ARTES.	125
El patrimonio histórico-artístico nacional.	125
El patrimonio arqueológico nacional: las excavaciones arqueológicas.	126
Museos.	127
Exposiciones.	128
Música.	128
BIBLIOTECAS.	129
Situación actual.	129
Biblioteca Nacional.	129
Bibliotecas de Investigación.	130
Bibliotecas de Centros docentes.	130
Bibliotecas Públicas.	133
ARCHIVOS.	135

Archivos históricos.	135
Archivos administrativos.	136
Capítulo 9. Enseñanzas en el extranjero.	139
El problema educativo de la emigración española.	139
Instituciones educativas españolas fuera de España.	139
La enseñanza del español fuera de España.	141
Capítulo 10. La democratización de la Enseñanza.	143
EL DERECHO A LA EDUCACION.	143
Extensión del concepto de educación: educación permanente.	144
La igualdad de oportunidades: el principio.	144
EL SISTEMA DE PROTECCION ESCOLAR.	147
La aplicación de la protección escolar directa a los distintos niveles.	147
Tipos de becas y ayudas.	149
Protección escolar indirecta para centros.	152
Seguridad escolar.	153
Problemas fundamentales que tiene planteados el sistema actual de protección escolar.	154
LA CONSTRUCCION DE EDIFICIOS E INSTALACIONES EDUCATIVAS.	155
Situación actual.	155
Análisis crítico de la situación.	156
SERVICIOS DE ORIENTACION EDUCATIVA Y PROFESIONAL.	158
Capítulo 11. Administración y financiación de la educación.	161
ADMINISTRACION.	161
Tendencias de la Administración.	161
Planificación.	162
Capacidad de gestión y tecnificación.	163
Problemas de coordinación.	164
La oferta y la demanda de educación.	165
Estructura administrativa.	167
GASTOS DE EDUCACION.	168
Dificultades y limitaciones de la comparación internacional de los gastos presupuestarios.	168
Los gastos presupuestarios en educación.	170
Gastos de capital y gastos corrientes.	172
Distribución de los gastos presupuestarios por niveles educativos.	173
Porcentaje que representan los gastos en educación con respecto a la renta nacional.	174
Estimación de los gastos educativos.	174



	<u>Págs.</u>
Capítulo 12. Factores demográficos y económicos que inciden en la educación.	179
FACTORES DEMOGRAFICOS.	179
Evolución pasada y situación actual.	179
Previsiones.	183
Conclusiones.	188
FACTORES ECONOMICOS (Previsiones de empleo).	190
Población activa, clasificada por sectores productivos.	190
Población activa, clasificada por categorías profesionales y niveles de formación.	194
Observaciones finales.	198
SEGUNDA PARTE: BASES PARA UNA POLITICA EDUCATIVA.	201
I. LOS FACTORES CONDICIONANTES.	203
II. PRINCIPIOS GENERALES.	206
III. ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO.	208
Períodos.	208
Objetivos y contenido de los ciclos educativos.	211
IV. EDUCACION PREESCOLAR.	211
V. EDUCACION GENERAL BASICA.	212
Contenido: planes de estudio y programas.	213
Profesorado.	214
Métodos, técnicas y medios de enseñanza.	215
VI. BACHILLERATO (UNIFICADO Y POLIVALENTE).	215
Estructura y duración.	215
Objetivos.	216
Contenido.	216
Profesorado.	219
Métodos.	219
Alumnos libres.	220
VII. EDUCACION SUPERIOR.	220
A.—Universidad.	220
Objetivos.	220
Gobierno y organización.	221
Grados universitarios.	222
Planes de estudio.	223
Profesorado.	223
Métodos y medios de enseñanza.	224
Selección de alumnos.	225
Participación estudiantil en la vida universitaria.	226

B.—Institutos Politécnicos Superiores.	226
Objetivos, estructura y acceso a los estudios.	226
Coordinación con otras enseñanzas técnicas.	227
VIII. INVESTIGACION.	227
IX. INVESTIGACIONES EDUCATIVAS.	229
X. FORMACION PROFESIONAL.	230
XI. EDUCACION DE ADULTOS.	232
Perfeccionamiento del Profesorado en servicio.	234
XII. EDUCACION DE LA MUJER.	234
XIII. EDUCACION ESPECIAL.	235
XIV. ENSEÑANZAS EN EL EXTRANJERO Y COOPERACION INTERNACIONAL.	235
XV. EVALUACION DEL RENDIMIENTO EDUCATIVO. (Diplomas y Títulos).	237
XVI. ORIENTACION EDUCATIVA Y PROFESIONAL.	238
XVII. PROMOCION ESTUDIANTIL.	239
XVIII. CALENDARIOS Y HORARIOS.	239
XIX. EDIFICIOS E INSTALACIONES EDUCATIVAS.	240
XX. ENSEÑANZA NO ESTATAL.	241
XXI. ADMINISTRACION DE LA EDUCACION.	242
Participación social.	243
XXII. PROCESO DE LA APLICACION DE LA NUEVA POLITICA EDUCATIVA.	244

Índice de cuadros y gráficos

		Págs.
PRIMERA PARTE.		
CAPITULO 1.	Gráfico 1. Estructura del Sistema Educativo 1968. Gráfico 2. Distribución de la población escolarizada por edades y niveles. Gráfico 3. Poblaciones total y escolarizada clasificada por años de edad. 1966. Cuadro 1. Edad de ingreso en la Enseñanza Media en varios países. Cuadro 2. Distribución de la población escolarizada, por sexos, edades y niveles (1966-1967). Cuadro 3. Distribución de la población escolarizada por edades y niveles (1966-1967). Cuadro 4. Tasa de rendimiento del sistema. Cuadro 5. Alumnos de los distintos niveles y órdenes docentes, clasificados por la categoría socio-económica de sus padres. Cuadro 6. Origen obrero de los estudiantes universitarios en diversos países. Cuadro 7. Renta «per capita» y tasas de escolarización en Enseñanza Media.	 16 22 23 18 20 21 24 26 28 31
CAPITULO 2.	Cuadro 8. Relación entre el número de alumnos matriculados en el sistema educativo y población total y tasas de crecimiento en el periodo 1932-1933 a 1966-1967. Cuadro 9. Relación entre número de alumnos matriculados en todos los niveles educativos y la población total en diversos países. Cuadro 10. Distribución porcentual de la población escolarizada, por niveles, en diversos países. Cuadro 11. Habitantes con estudios realizados el año 1960. Cuadro 12. Habitantes con estudios realizados, clasificados por zonas de residencia. Año 1960. Cuadro 13. Campaña Nacional de Alfabetización y Promoción Cultural de Adultos. Cuadro 14. Movimientos migratorios en 1965.	 35 36 37 37 38 40 41
CAPITULO 3.	Cuadro 15. Crecimiento de la población en edad de escolaridad obligatoria. Cuadro 16. Migraciones internas. Cuadro 17. Duración de la Formación del Magisterio en varios países	 44 45 53

CAPITULO 4.	Cuadro 18. Alumnos matriculados en Enseñanza Media (1965-1966).	61	
	Cuadro 19. Distribución del alumnado de Bachillerato General.	62	
	Cuadro 20. Matrícula en Centros Oficiales en Enseñanza Media. (Curso 1967-68).	63	
	Cuadro 21. Bachillerato: relación alumnos-profesor.	64	
	Cuadro 22. Alumnos aprobados en las pruebas de Grado Elemental.	65	
	Cuadro 23. Alumnos aprobados en las pruebas de Grado Superior y Madurez.	65	
	Cuadro 24. Tasas de éxitos en Enseñanza Media.	66	
CAPITULO 5.	Gráfico 4. Ordenación de las provincias según número de estudiantes universitarios por cada 10.000 habitantes. Año 1967.	85	
	Cuadro 25. Universidades, Facultades y Secciones.	82	
	Cuadro 26. Escuelas Técnicas Superiores.	83	
	Cuadro 27. Alumnos matriculados en Enseñanza Superior. (Universitaria y Técnica).	84	
	Cuadro 28. Número de estudiantes de Enseñanza Superior por cada 100.000 habitantes.	84	
	Cuadro 29. Relación entre el número de Graduados en Enseñanza Superior y el total de alumnos matriculados en el mismo nivel.	86	
	Cuadro 30. Relación entre el número de alumnos de Enseñanza Superior y el número total de matriculados en el sistema.	86	
	Cuadro 31. Facultades universitarias.	87	
	Cuadro 32. Escuelas Técnicas Superiores.	87	
	Cuadro 33. Distribución de la matrícula universitaria, por Distritos (Curso 1966-1967).	88	
	Cuadro 34. Porcentaje de alumnos libres en Enseñanza Superior.	90	
	Cuadro 35. Proporción de alumnos libres en las Facultades Universitarias.	90	
	Cuadro 36. Enseñanza Universitaria. Alumnos suspendidos, en porcentaje sobre el total.	92	
	Cuadro 37. Enseñanza Técnica Superior. Alumnos suspendidos, en porcentaje sobre el total.	92	
	Cuadro 38. Enseñanza Universitaria. Alumnos que terminaron los estudios.	93	
	Cuadro 39. Escuelas Técnicas Superiores. Número de alumnos graduados.	93	
	Cuadro 40. Relación entre el número de Graduados en Enseñanza Universitaria y el total de alumnos matriculados en el mismo nivel y especialidad.	93	
	CAPITULO 6.	Cuadro 41. Enseñanzas Artísticas. Alumnos matriculados en el Curso 1967-1968.	109

	<u>Págs.</u>
Cuadro 42. Enseñanzas Artísticas. Relación alumnos-profesor (Curso 1967-1968).	109
Cuadro 43. Alumnos matriculados en Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos.	111
CAPITULO 7.	
Cuadro 44. Promoción Profesional de Adultos (1967).	116
Cuadro 45. Población activa femenina en comparación con la población total.	120
Cuadro 46. Ocupaciones predominantes de la población activa femenina.	120
Cuadro 47. Nivel cultural de las mujeres en activo.	121
Cuadro 48. Nivel cultural de las mujeres no activas.	122
CAPITULO 8.	
Cuadro 49. Relación entre Bibliotecarios y número de alumnos.	131
Cuadro 50. Número de bibliotecas creadas en Centros Estatales Primarios durante los años 1964-1967.	132
Cuadro 51. Servicio Nacional de Lectura.	134
CAPITULO 9.	No lleva cuadros.
CAPITULO 10.	
Cuadro 52. Evolución del número de Becas adjudicadas.	148
Cuadro 53. Becarios del P. I. O. en 1965-1966.	150
Cuadro 54. Evolución de los créditos del P. I. O. para las diversas enseñanzas.	151
Cuadro 55. Inversiones del Sector Público de 1961 a 1967 y previstas para 1968.	156
Cuadro 56. Puestos proporcionados por las inversiones del Sector Público.	156
CAPITULO 11.	
Cuadro 57. Porcentaje del alumnado oficial respecto del total.	169
Cuadro 58. Financiación de los Gastos Públicos en Educación en 1960.	170
Cuadro 59. Distribución porcentual de los Gastos Presupuestarios.	170
Cuadro 60. Gastos Públicos Ordinarios por alumno y niveles.	171
Cuadro 61. Costes por alumnos de España en los distintos niveles de Enseñanza.	172
Cuadro 62. Porcentaje de los gastos corrientes respecto al total de gastos públicos.	173

Cuadro 63.	Relación porcentual entre los Gastos Públicos en Enseñanza y la Renta Nacional.	174
Cuadro 64.	Gastos en Educación (1966).	176

CAPITULO 12.

Cuadro 65.	Evolución de la población española.	179
Cuadro 66.	Tasas de natalidad y mortalidad y funciones biométricas de la población española.	180
Cuadro 67.	Población de menos de 15 años y de más de 65 en varios países.	181
Cuadro 68.	Evolución de la población española de menos de 15 y de más de 65 años.	181
Cuadro 69.	Saldos migratorios.	182
Cuadro 70.	Población de los municipios de menos de 50.000 habitantes.	182
Cuadro 71.	Evolución del número de emigrantes.	182
Cuadro 72.	Variación de la población provincial.	184
Cuadro 73.	Población estimada en 31 de diciembre, teniendo en cuenta la emigración.	185
Cuadro 74.	Proyección de la población.	187
Cuadro 75.	Producto Interior Bruto y Población Activa, por Sectores.	198
Cuadro 76.	Población Activa.	191
Cuadro 77.	Evolución de la distribución de la Población Activa.	191
Cuadro 78.	Distribución de la Población Activa, por Sectores y países.	193
Cuadro 79.	Evolución prevista de la distribución de la Población Activa.	193
Cuadro 80.	Variaciones en la distribución de la Población Activa.	194
Cuadro 81.	Población Activa de España, por niveles de formación y por años.	195
Cuadro 82.	Evolución prevista de la Población Activa hasta 1971.	197

SEGUNDA PARTE.

Gráfico 1.	Estructura Propuesta del Sistema Educativo.	209
Gráfico 2.	Estructura Propuesta del Sistema Educativo.	210



Precio: 100 pesetas