



**Administración  
educativa**

- PROBLEMAS ACTUALES DE LA ADMINISTRACION EDUCATIVA
- LAS FUNCIONES DE LOS ADMINISTRADORES DE LA EDUCACION

## CONSEJO DE REDACCION

*Presidente:*

Miguel Angel Sánchez-Terán  
Hernández.

*Asesores del Consejo de Redacción:*

Directores de los Institutos de  
Ciencias de la Educación.

*Director:*

Gonzalo Junoy

*Equipo de Redacción:*

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

---

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

---



© Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia

Publicación de la Secretaría General  
Técnica del Ministerio de Educación  
y Ciencia. Alcalá, 34. Madrid-14 (España)  
Edita: Servicio de Publicaciones del MEC  
Ciudad Universitaria, Madrid-3 (España)  
Depósito legal: M. 57/1958

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

Números 254-255 • Enero-abril 1978

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

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



# Sumario

	Pág.
EDITORIAL	3
ESTUDIOS GENERALES	
JULIO SEAGE. Situación y problemas actuales de la Administración Educativa ... ..	5
MANUEL PUELLES: Las funciones de los administradores de la educación: su formación y reclutamiento ... ..	17
LUIS GARCIA DE DIEGO: Los gastos en educación y en Administración Educativa ... ..	29
JOSE MARIA MERINO: Un problema en la administración de personal: la dispersión estatutaria del profesorado estatal.	44
OTROS ESTUDIOS	
LUIS CORDERO: Evolución socio-cultural de la población española ... ..	57
ENTREVISTAS	
Seminario Iberoamericano de Administración Educativa: Entrevista con Sylvain Lourié, Consejero Regional de la UNESCO.	85

## DOCUMENTACION

JOSE MARIA MERINO: Extracto del Seminario Regional sobre Formación de Administradores y Supervisores Escolares de Caracas (1977) ... ..	88
VICTORINO MAYORAL: Un administrador para la gestión del cambio en el sistema educativo español ... ..	95
EMILIO LAZARO: Encuentro Iberoamericano sobre Administración Educativa ... ..	99
CONCLUSIONES del I Seminario Iberoamericano de Administración Educativa de Madrid (febrero 1978) ... ..	104

## ACTUALIDAD EDUCATIVA

Información educativa: <i>Dinamarca</i> : Se está considerando la supresión de las horas extraordinarias como medida contra el paro.— <i>Estados Unidos</i> : Violencia en las escuelas.— <i>Finlandia</i> : Ayuda al desempleo.— <i>Italia</i> : La «Ley del exilio» enciende vivas protestas.—Los ayudantes universitarios lanzan sus protestas contra los sueldos «serviles» que reciben.—El nuevo ministro de Educación hereda una tarea poco envidiable.— <i>Suecia</i> : Se propone la prohibición formal del castigo corporal.—Reformas en la enseñanza superior.— <i>República Federal de Alemania</i> : Formación universitaria para los futuros oficiales de las Fuerzas Armadas.—Nuevo intento de resolver el acceso a la Universidad ... ..	109
---	-----

## BIBLIOGRAFIA

### Notas críticas

LAPORTA, F.: Antología pedagógica de F. Giner de los Ríos.—PINILLA, E., y VIDAL, R.: Enfermos, médicos y hospitales: una investigación sociológica sobre la medicina hospitalaria.—NISBET, R.: Cambio social e historia; aspectos de la teoría occidental del desarrollo.—FERNANDEZ, A., y SARRAMONA, J.: Aspectos diferenciales de la educación.—CASTILLO, C., y otros: Educación preescolar.—GARCIA MANZANO, E., y otros: Biología, psicología y sociología del niño en edad preescolar ... ..	125
<b>La educación en las revistas</b> ... ..	134

# Editorial

Desde hace años se viene hablando de la «Administración educativa» como uno de los problemas más acuciantes de la educación moderna. Tanto en los debates de políticas nacionales como en las conferencias y reuniones internacionales sobre la educación se hace especial hincapié en la necesidad de atender los aspectos relativos a la Administración de la educación.

Se trata, desde luego, de la intuición de algo patente y notorio. De un lado, los sistemas educativos constituyen un «totum» complejo compuesto de los más variados ingredientes, cada uno de los cuales es objeto de una ciencia o técnica específica. La educación —se nos dice continuamente— no es tan sólo un problema de pedagogía; pero no se señala adecuadamente que tampoco es un problema de economía ni de finanzas, ni de derecho, ni de sociología, ni tan siquiera de «política educativa». En los últimos años se ha puesto de relieve la necesidad de que la educación moderna sea objeto de una «política y planificación» de los medios que intervienen en su desarrollo. Los organismos internacionales, y especialmente UNESCO, han realizado una fecunda labor para que los Estados tomen conciencia de esta necesidad. Pues bien, supuesta una planificación educativa, resalta aún más el formidable problema de poner en marcha y manejar adecuadamente la herramienta puesta a su servicio. De nada sirve señalar unos objetivos, programar y obtener unos medios a su disposición si ello acaba en un desastre administrativo. Una buena política con una mala administración es una mala política.

Pero no basta con reconocer hasta la saciedad la necesidad de una buena administración educativa. Hay que ir al fondo del asunto: el administrador de la educación. La administración educativa, como cualquier otra administración, se resuelve en un problema de formación, selección y perfeccionamiento de los administradores.

Determinar en qué consiste la función administrativa de la educación, definir el perfil del administrador de la educación y ocuparse de las operaciones de formación y reclutamiento de los mismos es, por tanto, un problema principal de la educación moderna.

El seminario internacional de Caracas sobre formación de administradores y supervisores escolares de diciembre de 1977, organizado

*por UNESCO, ha sido, a nuestro entender, el primero en destacar la necesidad de una concreción en este problema, contribuyendo a crear una «doctrina común» sobre el papel del administrador de la educación. El seminario internacional celebrado recientemente en el INCIE constituye un paso más en el examen de estos mismos problemas, a los que nosotros queremos contribuir con el presente número.*

# Estudios generales

## SITUACION Y PROBLEMAS ACTUALES DE LA ADMINISTRACION EDUCATIVA

Julio SEAGE MARIÑO

### 1. LA CRISIS DE LA EDUCACION Y SU REPERCUSION EN LA ADMINISTRACION EDUCATIVA

Un fenómeno de la sociedad industrial moderna es la aparición de organizaciones cada vez más complejas (1) para la realización de los fines tanto públicos como privados. El crecimiento y proliferación de estas nuevas formas organizativas ha llevado a otra importante característica de nuestra sociedad: la potenciación de la función administrativa. En las sencillas e informales organizaciones anteriores el conjunto de decisiones necesarias para su funcionamiento eran de escasa complejidad y, con frecuencia, resultaba suficiente el recurso a las tradiciones de comportamiento establecidas. En las nuevas organizaciones y la complejidad de su funcionamiento ha hecho insuficiente este método y provocado la búsqueda de técnicas y sistemas más sofisticados.

Esta evidencia, constatada inicialmente en el sector privado, ha ido paulatinamente abriéndose paso en las instituciones del sector público. En este sentido, el volumen y complejidad alcanzados por los actuales sistemas educativos ha puesto de manifiesto la necesidad de que cuenten con formas de administración o dirección totalmente distintas. De lo contrario, podrían hacerse ingobernables y acabar siendo desbordados por su propio desarrollo.

Si echamos una ojeada a la evolución de los sistemas educativos en los últimos años, observamos una expansión sin precedentes en el alumnado, profesorado y presupuesto. Por citar un ejemplo de España, de una participación en los Presupuestos Generales del Estado del 7,97 por 100 en 1956, pasa al 18 por 100 en 1978. Los puestos escolares se duplican en la década de los 60, y sólo en 1978 se construirán en los niveles no universitarios más de 900.000 puestos escolares. Esta evolución no ha sido exclusiva de unos

---

(1) FREMONT E. KAST: «Planificación de estrategias en las organizaciones complejas», en «Education, Administration and Change». Harper and Row, New York.

países determinados; todos los países, en mayor o menor medida, han sufrido esta crisis de crecimiento.

En este nuevo contexto, la Administración educativa tuvo que dejar de ser un subproducto del sistema educativo encargada de gestionar rutinariamente cuestiones residuales. Por el contrario, ha pasado a ser el elemento integrador, catalizador, que con visión de conjunto sobre la totalidad de objetivos perseguidos por el sistema, coordina los restantes elementos orientando y dirigiendo la actividad total al cumplimiento de estos objetivos. Como señala Knezevich, «la Administración escolar se define como un proceso social relacionado con la creación, mantenimiento, estímulo, control y unificación de las energías humanas y materiales, organizadas formal e informalmente, dentro de un sistema unificado, concebido para cumplir objetivos predeterminados» (2). Frente a este concepto de la Administración moderna, la Administración tradicional, pensada para la resolución de los asuntos corrientes, se nos ha mostrado como una administración estática incapaz de implantar las innovaciones necesarias.

¿Pero qué significa la Administración moderna?

## 2. CARACTERISTICAS Y PROBLEMATICA DE LA ADMINISTRACION MODERNA

En el mundo de los negocios el origen de la Administración moderna o Administración científica tiene una fecha muy concreta. A partir de un determinado momento se pensó que el éxito de una empresa, de un gobierno o de un país depende de varios factores, pero existe uno que condiciona de modo inexorable la efectividad de cualquier organización. Este factor es precisamente una administración eficaz. Sin una dirección que formule primero los objetivos y que ponga en práctica los planes para alcanzar dichos objetivos, no es posible que organización alguna pueda ser eficaz.

De hecho, la tarea de la Administración concebida como el arte y la ciencia de planificar, organizar, integrar, dirigir y controlar el uso y la interrelación de los recursos tanto humanos como materiales para alcanzar un objetivo, es tan importante que se puede decir sin exageración que el éxito o fracaso de una organización depende en gran parte de la gerencia. Del mismo modo, una diferencia fundamental entre países desarrollados y en vías de desarrollo reside en la Administración entendida como un cierto nivel de eficacia gerencial que le permite movilizar los recursos materiales y humanos y científicos hacia los objetivos.

Es en los Estados Unidos donde se desarrollará más esta nueva mentalidad, dando lugar a una profusa actividad teórica y práctica plasmada en abundante literatura. En Europa, por el contrario, su desarrollo es más lento. Así podrá decir Knezevitch en 1962: «La ilusión de que cualquiera, con una buena cultura general, puede llegar a ser un administrador efectivo continúa siendo bastante común en Europa, donde la educación directiva o administrativa está tristemente abandonada. El ascendiente de las compañías comerciales americanas sobre sus homólogas europeas puede achacarse en gran medida a la mayor eficacia del talento directivo americano. Los dirigentes

---

(2) S. J. KNEZEVICH: «Administration of Public Education». New York. Harper and Brother, 1962.



comerciales de esta nación estudian profundamente para aprender a desempeñar papeles directivos. Sus equivalentes europeos dependen solamente de la experiencia» (3).

No vamos a entrar aquí a exponer los principios de las ciencias de la administración ni sus diversas posturas doctrinales. Nos limitaremos a señalar que frente a la postura tradicionalmente aceptada de que en los hechos donde entran seres humanos las variables son demasiadas para permitir el control de un número suficientemente amplio de ellas que posibilite el establecimiento de correlaciones útiles para la predicción de resultados con cierta exactitud, se acepta cada vez más la idea de que esta imposibilidad no es intrínseca, sino derivada de la falta de una instrumentalización adecuada para el tratamiento de estas variables. Y, por consiguiente, cada vez progresan más los intentos de formulación de teorías coherentes de la Administración establecidas en base a métodos científicos, esto es, de leyes generales verificables basadas en conocimientos acumulados y aceptados.

Aunque hasta ahora se ha producido el desarrollo de modelos basados en la identificación de factores importantes y de sus relaciones, la utilización de métodos científicos, tales como el análisis de sistemas y el uso de herramientas matemáticas sofisticadas, el objetivo final es la consecución de una base más científica para la administración que permita que el comportamiento administrativo sea intuitivo y esté menos sujeto a errores importantes.

La transposición de este espíritu al ámbito de la administración pública es posterior de indudable trascendencia (4). «El cambio se dejó sentir también en la Administración de Estados Unidos a partir de 1935 (...) y se procuró emplear los presupuestos como vía de introducción en la Administración pública, del estilo y criterios del "management" imperantes en el sector empresarial y de las conquistas conceptuales de las ciencias administrativas.»

La Administración educativa se ve también involucrada en este proceso. Ya en 1931, Dottrens introdujo estos contenidos en la Administración educativa (5), y la literatura de la segunda y tercera décadas es abundante. No obstante, está generalmente aceptado que hasta los años 50 no se inicia el verdadero proceso de desarrollo de la administración educativa. El estudio y la investigación de los años anteriores se centró sobre todo en obtener conocimientos y experiencias en sectores prácticos, tales como las finanzas, la construcción de centros estatales, técnicas presupuestarias, etc.

Este excesivo énfasis en las actitudes prácticas y ciertas reservas mentales para aceptar la posibilidad de reducir el proceso educativo a modelos operacionales dificultaron la elaboración de cuadros teóricos generales adecuados de la Administración educativa, la ampliación de los principios generales de Administración y la determinación de las especialidades que le son propias. Se produjo también con más fuerza que en otros sectores una ruptura entre administradores prácticos —seleccionados quizá con demasiada frecuencia de entre los especialistas de la docencia— y los llamados administradores teóricos. Todo esto ha provocado que sea la Administración educativa una de las últimas formas de la Administración en incorporarse al movimiento general de modernización y que su avance haya sido lento y penoso.

(3) S. J. KNEZEVITCH: «Administration of Public Education». New York. Harper and Brothers, 1962.

(4) Ver «Knezevitch y l'enseignement éclaté», de L. Gémard Bruxelles. Casterman, 73.

(5) R. DOTRENS: «Le problème de l'éducation nouvelle». Neuchâtel. Delachaux et Niestlé, 1931. Citado por J. L. Rodríguez Diéguez en su obra «La función de control de la educación». Madrid, C.S.I.C., 1973.

Por lo que se refiere a las aplicaciones prácticas, el panorama es similar. No es hasta la década de los 60 cuando se empiezan a aplicar ciertos principios que podrían tildarse de elementales. Así, en Francia, por ejemplo, la introducción de la funcionalidad y de la distinción entre medios y objetivos en el aspecto organizativo o de los aspectos no puramente cuantitativos en la planificación no empiezan a abrirse camino hasta los últimos años de la década de los 60 y primeros de los años 70.

Esta inmadurez de la Administración educativa plantea una serie de problemas todavía no resueltos. Aunque afectan a todos los países en la medida en que la crisis educativa se extendió a todos ellos, no cabe duda que incide especialmente en los países en vías de desarrollo. Por ello, si bien se parte de la hipótesis de que son problemas comunes a los países desarrollados y menos desarrollados, existe una cierta graduación en cuanto a la posible importancia de cada uno de los problemas seleccionados.

Algunos de los *problemas* de la situación actual de la administración educativa son, a mi juicio, los siguientes:

- Política y Administración educativa.
- La Administración educativa como dirección.
- Los problemas de la estructura.
- La profesionalización de la Administración pública.

## 2.1. Política y Administración educativa

Sin duda alguna, éste es uno de los problemas más agudos con que se encuentran la mayoría de los países. Parece claro que cualquiera que sea el sistema que se adopte, es necesario que se establezca una clara interrelación entre política y Administración, de tal modo que los administradores puedan asesorar a los políticos y, a su vez, éstos se decidan a seleccionar alternativas válidas. En definitiva, la clave de la cuestión reside, como dice Lyons (6), en que los políticos quieran realmente tomar decisiones objetivas y en que estas decisiones respondan a un plan preconcebido.

De hecho, no parece posible un mínimo de equilibrio en un país en que exista una ruptura entre la Administración y la política. Lo cierto es que si las decisiones del gobierno influyen en el mundo de la administración, no es menos cierto que ésta influye a su vez en la selección de alternativas a través de su asesoramiento. Pero en todo caso, esta interrelación no debe ser impedimento para que los políticos se abstengan de penetrar en el nivel administrativo, cualquiera que sea el escalón de que se trata. Una cosa es la interrelación funcional entre ambos niveles y otra muy distinta la ocupación por los políticos de puestos de administración. Al contrario, también parece clara la necesidad de neutralidad política por parte de los administradores. En este sentido éstos deben reflejar el espectro de opiniones del país. A su vez, esta neutralidad no debe impedir el ejercicio de un deber de lealtad a cada gobierno elegido constitucionalmente y, por supuesto, al principio de legalidad.

---

(6) N. L. LYONS: «Quelques problèmes de l'administrations de l'éducation». «Perspectives», núm. 1, 1977.

Desgraciadamente estas normas de interrelación entre política y Administración apenas se cumplen en muy pocos países. Es normal, más bien, una cierta invasión de miembros del partido gobernante en la Administración y una notoria politización de los escalones administrativos. La última razón de esta situación estriba en que no siempre los políticos desean tomar decisiones objetivas. La consecuencia más clara de esta situación es una mala utilización de los recursos y una ruptura entre política y burocracia.

La mayor parte de los países europeos desarrollados han conseguido un alto grado de diferenciación entre ambas vertientes. Todos los puestos de Administración, excepto, quizá, las direcciones generales, están encomendadas a los profesionales de la Administración. Los políticos se reservan determinados puestos de este carácter que están localizados en los Gabinetes Técnicos de los ministerios.

## 2.2. La Administración como dirección

Si observamos una jornada de trabajo de un ministro de Educación o de un director general de un país con una Administración educativa tradicional, nos daremos cuenta que dedican gran parte del tiempo a labor de pura gestión (firma de papeles, visitas o a actividades parlamentarias). Pero apenas atienden al desarrollo de sistemas de dirección, a la fijación de planes, al establecimiento de objetivos, en definitiva, a la función directiva. En el mejor de los casos la organización funciona por sí misma, pero sin una voluntad que la empuje hacia las metas necesarias.

Efectivamente, parece evidente que la Administración educativa tradicional se ha reducido fundamentalmente a una función gestora. Antes de producirse la gran expansión educativa, y antes de que los sistemas educativos se hubieran convertido en enormes empresas, ni era necesaria una dirección programada porque se trataba de solucionar asuntos corrientes a través de un sistema de pura gestión. Sin embargo, en la situación actual ya no es posible concebir a la Administración educativa sólo como pura gestión de asuntos corrientes, sino también como una labor de dirección y de coordinación de un cierto nivel. En este caso el administrador debe coordinar los esfuerzos de todas las personas responsables en un programa determinado para que éste alcance sus objetivos.

¿Pero qué es exactamente la dirección programada y qué métodos utiliza? En realidad se trata de un «conjunto de procesos de dirección interdependientes y de acción recíprocas que, como elementos del sistema, se combinan en un enfoque o programa conceptualmente unificado con miras a la dirección» (7). Con este sistema se logrará, en primer lugar, una mayor dedicación del personal a los objetivos y programas. En segundo lugar, la adecuación de los colaboradores se logrará más fácilmente mediante la identificación con los planes establecidos.

Esta dirección programada se logra a través de una serie de métodos usuales en la Administración educativa moderna. Algunos de estos métodos son los siguientes: por una parte, es necesario la fijación de objetivos y planes de tal modo que la organización conozca hacia dónde va. En segundo lugar,

---

(7) M. BOWER: «La voluntad directiva». Ed. Labor. Barcelona, 1974.

es necesario fijar una organización y unos medios adecuados para lograr los objetivos. En tercer lugar, será imprescindible el establecimiento de normas que sean el cauce a través del cual se mueva la organización. En cuarto lugar, es necesario que los planes se articulen en programas operativos para lograr las metas fijadas por aquéllos. Por último, será necesario establecer un sistema de información que proporcione datos para que los diversos departamentos consigan las metas propuestas y para medir el éxito del plan. La voluntad directiva debe tratar de ensamblar estos métodos en un sistema adaptado a la organización en cada momento.

También en este punto existe una clara diferencia entre la Administración educativa moderna y la Administración tradicional. Y lo cierto es que sin una dirección programada es difícil que se pueda atender a la expansión de la demanda educativa en condiciones adecuadas de coste, calidad y tiempo.

### 2.3. Los problemas de estructura

Probablemente una de las mayores controversias de los últimos años en el campo de la Administración educativa se ha centrado en los problemas de estructura. Los problemas de la centralización o de la descentralización y de las diversas modalidades de organización han sido objeto de múltiples estudios que en modo alguno han resultado definitivos. En este mismo sentido se ha asistido a un continuo tejer y destejer en materia de organización y a un desmedido apasionamiento hacia tipos diferentes de organización. Como indica P. F. Drucker, «para determinadas empresas e instituciones, como los organismos del Estado, no disponemos ni de una pobre respuesta, puesto que todo lo que tenemos es una multitud de perspectivas igualmente poco satisfactorias».

Sin embargo, aun cuando no se haya llegado a resultados definitivos, recientemente ha sido publicado en el «Harvard Business Review» un artículo por Larry E. Greiner (8), sobre la evolución de las organizaciones, que probablemente constituye una de las innovaciones más importantes de los últimos años en esta materia. El autor sostiene que toda organización, como el ser humano, vive en un continuo devenir. Analiza los estadios evolutivos de una institución y las crisis que ha de superar en cada uno de ellos. Según él, toda organización en período de desarrollo atraviesa cinco fases, cada una de las cuales contiene un período de crecimiento relativamente tranquilo que desemboca en una crisis de dirección.

La primera fase, según Greiner, se caracteriza por la *creatividad*. Lo importante en esta etapa es crear un producto y un mercado. Las actividades directivas apenas existen y la estructura de la organización es puramente informal.

Pero a medida que va creciendo la organización se necesitan más empleados y, por tanto, una organización formalizada.

Para resolver los complicados problemas que se presentan es necesario sustituir al empresario individualista por un director profesional. Estamos en la segunda fase de las organizaciones que se caracteriza por una *organi-*

---

(8) L. E. GREINER: «Evolución y revolución a medida que van creciendo las organizaciones». Publicado en «Harvard Business Review», 1972, y en «La educación, hoy». Barcelona, 1974.

*zación formal y centralizada*, por un predominio del directivo y por unos sistemas sofisticados de control.

Sin embargo, el propio crecimiento de la organización lleva precisamente a una dificultad en el control y en las comunicaciones, por lo que se hace preciso una *delegación*. Es la etapa de la *estructura descentralizada* caracterizada por una organización geográfica y por un sistema de delegación. En este caso se produce un estímulo en los niveles delegados y como consecuencia una expansión del mercado.

Progresivamente los ejecutivos se dan cuenta que van perdiendo el control sobre un campo de operaciones muy diversificado. Los directores regionales autónomos prefieren desempeñar sus funciones prescindiendo de planes combinados, del dinero o la tecnología y de la autoridad que les une al resto de la organización. Surgen las «capillitas». Como reacción los directivos pretenden inútilmente volver al sistema centralizado.

Como alternativa surge la fase cuarta, caracterizada por la *coordinación*. En esta fase se utilizan sistemas formales para lograr una mayor coordinación, se establecen métodos de planificación, se inician programas de control y se centralizan los sistemas de información.

Pero gradualmente se crea una falta de confianza entre la Dirección General y los centros periféricos. Surge la crítica a la burocracia por el exceso de control y de papeleo.

La última fase concede una gran importancia a la colaboración interpersonal en un intento de superar la crisis de la burocracia. En este caso se trata de dar una mayor participación en la dirección, un mayor *trabajo en equipo*, una preponderancia de los grupos de trabajo y una mayor atención a los problemas y a la innovación.

Con todas las reservas que pueda ofrecer esta tipología, pensada para las organizaciones privadas, no cabe duda que no resulta difícil su aplicación a las administraciones públicas y en concreto a la Administración educativa.

De algún modo da una respuesta a las múltiples discusiones en torno a las estructuras ideales de una organización. De acuerdo con este estudio, las organizaciones deben tener en cada momento la estructura que les corresponde y es inútil e incluso peligroso tratar de adelantar estructuras que no se corresponden con su evolución. En este sentido, vale la pena señalar «cómo frecuentemente la descentralización es considerada como una panacea para resolver los problemas de la administración educativa, cuando, al contrario, debe ser concebida más como una consecuencia que como una causa de un mejor funcionamiento de la Administración de la educación» (9).

Pero en todo caso, parece claro que el organigrama es relativamente secundario. El primer paso decisivo es llegar a formalizar una organización con los medios necesarios; una vez conseguido esto, el propio conocimiento de la organización exigirá las necesarias adaptaciones. De lo contrario, será inevitable la crisis. Por otra parte, es obvio que razones de tipo histórico influyen en la adopción de un sistema más centralizado o más descentralizado. Sin embargo, los matices entre ambos sistemas son hoy menos claros que hace años, al menos en los países desarrollados. Si la potenciación de la región en Francia ha supuesto una cierta desconcentración, en sentido inverso, la reduc-

---

(9) A. GUTIERREZ RENON: «Problèmes de décentralisation de l'administration de l'éducation», en «Perspectives», núm. 1, 1977.

ción de los «Local Education Authorities» y el importante papel de la inspección en Gran Bretaña, ha fortalecido el papel coordinador del Ministerio en cuanto al control de la programación y ejecución del sistema educativo.

#### **2.4. La profesionalización de la Administración pública**

Como se indicó anteriormente, el desarrollo de un país está muy ligado a la modernización del aparato administrativo. Sin una administración educativa eficaz es imposible alcanzar ciertos niveles de desarrollo de la educación. De ahí que cualquier reforma de la educación pasa inexorablemente por una reforma de la Administración educativa.

¿Pero qué significa exactamente una Administración educativa eficaz?

Si se me permite resumir el significado de esta expresión diría que Administración eficaz se corresponde con Administración profesionalizada. Efectivamente, una Administración educativa impulsora del cambio educativo exige una serie de condiciones que caracterizan justamente una Administración profesionalizada.

En este sentido, es necesario, en primer lugar, una clara separación de cometidos entre la política y la administración. Esto significa que ni los partidos puedan acceder a puestos administrativos ni los administradores deban ocuparse de la toma de decisiones en relación con los grandes objetivos de la educación. Significa además una cierta neutralidad del funcionario en materia política, delimitando claramente sus responsabilidades políticas de las responsabilidades administrativas.

En relación con este punto habría que añadir que es difícilmente concebible una Administración educativa moderna, sin una burocracia estable alejada de las influencias y de los vaivenes políticos.

En tercer lugar, la Administración educativa debe estar dotada de los instrumentos y técnicas gerenciales que caracterizan la Administración de hoy en día. Estas técnicas, utilizadas sobre todo para planificar y controlar, son imprescindibles en cualquier Administración mínimamente desarrollada. La utilización de técnicas más o menos sofisticadas como la estadística, el Pert, los sistemas de planificación por programas, el tratamiento de la información, etc., marcan inexorablemente la diferencia entre una Administración educativa subdesarrollada y otra desarrollada. Del mismo modo que una organización empresarial, con un cierto volumen de producción, necesita de estas técnicas, la empresa educativa, en algunos casos, la mayor del país, exige su utilización.

Por esta razón la Administración educativa de los últimos años está constituida fundamentalmente por profesionales de la Administración. En esta ponencia no se va a tratar ni de los perfiles del administrador profesional, ni del contenido de su formación, ni del sistema de selección porque corresponden a otra ponencia. Sin embargo, quisiera subrayar que el tradicional sistema endogámico de selección de administradores procedentes de la carrera docente no parece ser el mejor método para una profesionalización de la Administración educativa. Este sistema endogámico, señala Coombs, separa el sistema educativo de las fuentes potenciales de una guía creativa, innovadores y especialistas representados por personas capaces que no decidieron en una época de su vida juvenil convertirse en maestros, pero que pueden

resultar muy apropiados para ayudar en la administración de los sistemas escolares (10).

Por último, es necesario precisar que una Administración educativa profesionalizada exige que el contexto de la Administración pública sea también profesionalizado. Desde el momento en que la Administración educativa es un subsistema del sistema administración pública, es inútil pretender una mejora en aquélla sin cambiar ésta.

### 3. LA ADMINISTRACION EDUCATIVA COMO ELEMENTO DINAMIZADOR DEL CAMBIO EDUCATIVO

Pese a la diversidad de enfoques desde los que se puede abordar el tema de la innovación educativa, lo cierto es que es fácilmente apreciable la existencia de un consenso generalizado sobre su necesidad. Las discrepancias sobre este punto son abundantes, pero se refieren a su naturaleza, alcance, oportunidad..., no a su necesidad, que de una u otra forma concluye aceptándose.

Así, unos mantienen la necesidad de cambios en las estructuras totales de los sistemas educativos, otros entienden que son precisas profundas modificaciones en los contenidos de los programas, para otros todavía los medios que se utilizan en el proceso educativo pueden ser sustancialmente mejorados... Igualmente, este interés por el cambio, despertado no hace mucho más de veinte años, es imputado por alguno a la aceleración del ritmo del cambio social en nuestra época; otros ponen el acento en la necesidad de atenuar el desfase existente entre sociedad y educación; también se mantiene que la educación es un poderoso motor del cambio social y que los cambios sociales deseados podrán alcanzarse mediante cambios consecuentes del sistema educativo (11).

Como quiera que sea, lo cierto es que existe una sensación de necesidad de cambios o, mejor aún, de que los sistemas educativos estén insertos en un proceso de mutaciones multidireccionales que constituye, hoy por hoy, uno de los aspectos más importantes de estos sistemas.

#### 3.1. Administración educativa y cambio

Si el cambio es hoy un problema fundamental de los sistemas educativos, la Administración educativa —en su nueva configuración— no puede ser ajena a él. Por el contrario, el cambio educativo debe constituir una preocupación importante dentro de su actividad.

Si bien la afirmación de la necesidad de la presencia de la Administración en el proceso de cambio es fácilmente verificable, las dificultades, sin embargo, comienzan cuando se pretende concretar el carácter de esta presencia. Evidentemente le debe corresponder un papel rector, pero los últimos quince años están llenos de generosos intentos de reforma emprendidos por administraciones educativas entusiastas que pocos o nulos efectos han conseguido (esto es especialmente cierto en los países subdesarrollados, en los que más agudamente se sentía la necesidad del cambio y más esperanzas se pu-

(10) Ph. COOMBS: «La crisis mundial de la educación». Ed. Península. Barcelona, 1968.

(11) TORSTEN HUSEN: «Les strategies de l'innovation en matière d'éducation». UNESCO. 1971.

sieran en las reformas educativas). De aquí la generalización de una afirmación hoy tópica: la resistencia al cambio de los sistemas educativos, su escasa receptibilidad ante la innovación.

Esto, desde luego, es en gran medida cierto; la escuela, por su propia naturaleza, es una de las instituciones más estables. Según estudios realizados en los años 30, en el sistema educativo norteamericano, el lapsus de tiempo que transcurría entre que se detectaba una necesidad y la plena generalización de las soluciones aportadas era de cien años. Estos plazos se han reducido posteriormente (Coombs habla de innovaciones generalizadas en diez años), pero son significativos del hermetismo educativo.

Sin embargo, el fenómeno de la resistencia al cambio no es exclusivo del ámbito educativo. Por el contrario, es connatural a cualquier acción innovadora cualquiera que sea el ámbito sobre el que incida. Lo que sí es peculiar de lo educativo es su excesiva y dilatada resistencia. Veamos, pues, algunas de las causas de esta peculiaridad. Ellas nos ayudarán a comprender el verdadero papel de la Administración educativa en el cambio.

### 3.2. El verdadero papel de la Administración en el cambio educativo

Entre las causas que impiden que el cambio penetre en el sistema escolar, destaca Huberman (12) los siguientes: en primer lugar, la comunidad en general no suele alentar el cambio ni esperarlo en el sistema escolar a menos que se ponga de manifiesto una crisis de funcionamiento interno; en segundo lugar, la mayor parte de los padres de alumnos y de los funcionarios locales saben demasiado poco sobre el proceso de enseñanza —o así se les hace creer— para interesarse y emitir juicios sobre cualquier innovación que no sea claramente una cuestión de principios, es típica la resistencia de los maestros ante los cambios introducidos en las escuelas sin que ellos hayan participado desde el principio; se aprecia, en tercer lugar, ausencia de elementos de enlace entre la teoría y la práctica; por último, suele darse confusión de objetivos, ausencia de recompensa a la innovación...

Jean Thomas (13), en un documento preparado como base para el informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo de la Educación, señala como condiciones favorables a la innovación en la enseñanza: que la información circule constantemente y en abundancia, no en un solo sentido de la cúspide a la base, sino también de la base a la cima; que se favorezca la comunicación entre los centros de investigación y de experimentación y los maestros y las escuelas; que se consulte al cuerpo docente, y que se conceda autonomía pedagógica al maestro para adaptar la enseñanza a las condiciones y circunstancias locales, al medio natural, social y cultural, a las aptitudes y aspiraciones de los maestros.

Observamos que para ambos autores lo que se precisa y lo que falta es ambiente favorable a la innovación a causa de deficiencias de información y comunicación entre las diferentes partes, implicadas en el proceso educativo, lo que hace que el cambio se vea como algo extraño, externo, impuesto desde fuera. En resumen, ausencia de participación.

(12) A. M. HUBERMAN: «Cómo se realizan los cambios en educación: una contribución al estudio de la Innovación». UNESCO (O.I.E. París, 73).

(13) J. THOMAS: «Condiciones favorables a la innovación en la enseñanza», en «La educación en marcha». UNESCO, Teide. Barcelona, 1976.



Vemos ahora cuáles son *las causas de la resistencia al cambio*, en un contexto más general, la dirección de empresas. En un trabajo, hoy considerado como clásico, publicado a mediados de los años 50 en «Harvard Business Review», por Paul R. Lawrence (14). Para Lawrence, «lo que los empleados resisten no es, generalmente, el cambio tecnológico, sino el cambio social en sus relaciones humanas, que generalmente acompaña al cambio tecnológico». Esta resistencia continua se produce primordialmente ante los cambios que proceden de la dirección y que o bien no comprenden totalmente o bien piensan que pueden suponer una amenaza para su «status». Por el contrario, diariamente se producen cambios surgidos en el propio seno del «grupo» de trabajo que se aceptan inconscientemente y sin ningún tipo de resistencia. Se advierte aquí una identidad con lo observado anteriormente en el ámbito educativo. Se rechaza lo extraño, lo externo, lo impuesto desde fuera. Cuanto menor ha sido la colaboración en la concepción del cambio, mayor es el rechazo. De nuevo surge el concepto clave *participación*. Para Lawrence, el papel de un administrador inteligente que quiere que su empresa vaya introduciendo los cambios que la evolución de las circunstancias hacen necesario, no es tanto promover directamente estos cambios como, fundamentalmente, «facilitar la comunicación y entendimiento entre personas con puntos de vista diferentes», en suma, crear el ambiente necesario para que surjan y se acepten los cambios como tarea común y colectiva.

Volviendo al terreno educativo, la situación ha sido magistralmente sintetizada por Husen (15): «La estrategia principal orientada a aportar cambio e innovación ha consistido en ejercer una acción *sobre* los profesores, o mejor *para* ellos, pero nunca *con* ellos. El cambio innovador y creador debe introducirse mediante una acción voluntaria y no mediante la propaganda de expertos o de decretos gubernamentales, esté o no centralizado el sistema de enseñanza. Una gran parte de la resistencia al cambio procede de que nosotros —los expertos, los investigadores o los administradores— afirmamos a los docentes que han estado confundidos hasta ahora y que deben seguir nuestro consejo.»

El papel, pues, del administrador de la educación debe consistir en prestar una cuidadosa atención al cambio y potenciarlo e impulsarlo. Pero para ello no debe pretender crearlo ni imponerlo, sino crear el clima necesario para que éste se produzca en un contexto de entendimiento y comunicación de todos los implicados en el sistema educativo.

### **3.3. Medidas necesarias para crear el ambiente de cambio**

Una última cuestión es el tipo de medidas necesarias para crear este clima especial. El Comité de Educación de la O.C.D.E. señalaba en su documento «Les politiques en faveur de l'innovation, de la recherche et du développement dans l'enseignement» (16): «Es poco probable que los países se pongan de acuerdo en cuanto a las estructuras de decisión y de organización más aptas para favorecer la innovación, sin embargo, pueden proponer algunos principios comunes.» Entre ellos se citan: a) Todo proceso permanente de cambio debe apoyarse sobre alguna forma de participación. b) La participación no

(14) Una reproducción actualizada del mismo: P. R. LAWRENCE: «Cómo tratar la resistencia al cambio», en «Harvard Business Review», enero-febrero 1969.

(15) «Les stratégies de l'innovation en matière d'éducation». Opus cit.

(16) Documento ED (73) 24 1ere révision. Mayo 1974. Diffusion restreinte.

tiene sentido más que si la organización pedagógica lo permite. Desde este punto de vista, no puede hablarse de una escuela «democrática» mientras se practica una pedagogía «autoritaria». c) Las posibilidades de innovar dejadas a la escuela deben ser claramente definidas y deben serle proporcionados los poderes, los medios y los servicios de apoyo correspondientes.

Por otra parte, el documento citado señala que el complejo conjunto de servicios y de disposiciones institucionales que esto requiere, no es posible sin una cierta coherencia de los objetivos a nivel nacional. En este sentido, «parece claro que todos los países deben tener, para el desarrollo futuro de la enseñanza, una estrategia adaptada a las características particulares de su sistema político. Desde esta perspectiva, puede ser necesaria una intervención directa de la Administración en cuanto a la definición de objetivos y determinación de estructuras globales. Pero, en todo caso, debe tenerse sumo cuidado en deslindar lo que son problemas políticos de conjunto de lo que es propiamente pedagógicos.

En las páginas precedentes se han comentado las características de la Administración educativa y algunos de sus problemas. Ciertamente no son éstos los problemas únicos, pero sí se puede afirmar que son los fundamentales. Porque otros aspectos problemáticos, como la planificación (necesidad de un plan) y el control (necesidad de un sistema de información) inciden claramente en algunos problemas ya indicados. Con una administración profesionalizada e innovadora no resultará difícil fijar los objetivos en un plan ni establecer un sistema de información alejado de la utilización de los ordenadores como instrumento de poder o de prestigio.

Puede resultar sintomático, a este respecto, la experiencia española en planificación educativa. A pesar de todos los intentos de elaborar planes educativos con posibilidad de un grado de realización aceptable, no se ha conseguido hasta los años 70 y esto solamente en el plano cuantitativo. Al menos tres veces la U.N.E.S.C.O. y la O.C.D.E. elaboraron planes de educación para España y las tres veces con resultados negativos. Se hacía el informe correspondiente, se le daba publicidad con rueda de prensa incluida y al día siguiente se archivaba cuidadosamente hasta la próxima ocasión. ¿Por qué esto? Sencillamente porque no existía una Administración eficaz que pudiera llevarlos a cabo ni probablemente voluntad política para hacer las reformas previas necesarias. Incluso cuando se pusieron en marcha los Planes de Desarrollo a partir de 1964, se manifestaron ciertas peculiaridades propias de una Administración educativa tradicional. En primer lugar, la información era deformada sistemáticamente con el fin de demostrar realizaciones inexistentes. En segundo lugar, se trataba de planes puramente cuantitativos sin objetivos de reformas cualitativas o, lo que es peor, con objetivos ofrecidos con afán de «prestigio político». En tercer lugar, de hecho no había una política de integración del plan educativo en el plan general.

Otros problemas de la Administración educativa no funcionales, sino sectoriales, son la Administración de personal, la de centros y la de construcciones escolares. La gran envergadura alcanzada por los sistemas educativos en cuanto a volumen de personal, número de centros y de construcciones a realizar y conservar obliga a un replanteamiento global y cualitativo. No bastará con mejorar la Administración tradicional, se trataría más bien de organizar algo cualitativamente distinto, con arreglo a las características indicadas anteriormente de profesionalización, innovación, organización adecuada y principios directivos.

## **LAS FUNCIONES DE LOS ADMINISTRADORES DE LA EDUCACION: SU FORMACION Y RECLUTAMIENTO \***

Manuel DE PUELLES BENITEZ

*A la memoria de Bernardo Alberti*

¿Qué son los Administradores de la educación? ¿Qué funciones asumen? ¿Qué papel desempeñan en la Administración educativa? ¿Cuál debe ser su formación y cuáles los métodos de reclutamiento? Estas y otras interrogantes similares se presentan hoy a los estudiosos de la Administración Pública y, desde luego, a los políticos. Son, sin embargo, preguntas que no tienen una fácil respuesta.

Por una parte, son problemas íntimamente relacionados con otro fenómeno más general, el que representa la creciente intervención del Estado en todos los campos de la actividad humana y la consiguiente transformación de la propia Administración Pública. Frente al viejo concepto de la Administración como un poder neutral, que se limita a satisfacer unos servicios públicos elementales, se alza hoy un concepto nuevo de Administración, complejo y exorbitante, que reclama, lógicamente, una concepción positiva. La Administración de nuestros días se nos aparece, pues, como una gran organización, fruto del continuo crecimiento del intervencionismo estatal. Pero el tamaño de esta organización es tal que necesita urgentemente generar nuevas fórmulas de gestión, nuevos administradores y una nueva mentalidad, si no queremos que, como los dinosaurios, perezca víctima de su propia inadaptación a los fines que debe de cumplir. De otra parte, dentro de esta nueva Administración que marca toda una época —se ha denominado la nuestra como una «Edad Administrativa»—, y que como tal tiene grandes problemas de identidad y de delimitación, la Administración educativa acumula los problemas que como parte de la Administración Pública le acucian, junto con los que se derivan de la existencia de una crisis mundial de la propia educación.

Por todo ello, se comprenderá que tratar de definir aspectos de la Administración educativa tan concretos como los expuestos, conlleva una buena carga de problematicidad. Conviene, pues, invocar la vieja aseveración de que no debemos forzar el tema que nos ocupa a mayor claridad de la que arroja el estado actual de la investigación. Dicho en otros términos, no debemos considerar como preciso lo que está hoy sumamente impreciso, ya que en el tema que analizamos subsisten todavía zonas de sombras, junto a otras en que puede aportarse alguna clarificación al respecto. En todo caso, y aun cuando las investigaciones sobre la Administración educativa actual son relativamente escasas, considero que puede mostrarse ya un balance positivo sobre las posibles soluciones a los problemas que, por lo que respecta al tema de esta ponencia, están hoy planteados.

---

\* Transcripción de la ponencia presentada al «I Seminario Iberoamericano de Administración Educativa», celebrado en Madrid los días 13 a 17 de febrero de 1978 y organizado por el INCIE en colaboración con la Secretaría General Técnica y la Dirección General de Personal del Ministerio de Educación y Ciencia. Deseo hacer constar, por otra parte, que en la elaboración del guión de la expresada ponencia intervinieron José Esteban Martínez Jiménez y Bernardo Alberti Riehle, este último ausente hoy de entre nosotros.

## LA COMPLEJIDAD ACTUAL DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

La educación sólo puede comprenderse hoy como una totalidad. Quiero decir que los problemas de la educación son tales que sólo su consideración global puede permitirnos conocerlos y darles solución. Hasta tal punto es así que resulta un tópico afirmar que ni siquiera la pedagogía puede explicar suficientemente los problemas que aquejan a la educación. Así se abre camino, cada día con mayor énfasis, la idea de que es necesario un enfoque interdisciplinario del mundo de la educación con la participación de economistas, sociólogos, arquitectos, juristas y, en definitiva, profesionales diversos.

Más aún, el mundo de la educación, para volverse comprensible, necesita ser considerado como lo que es, como un sistema cuyas partes están perfectamente interrelacionadas entre sí. Hoy día se sabe que, efectivamente, basta con alterar uno de los elementos que componen el sistema educativo para producir reacciones en cadena que afectan, en mayor o menor grado, a los restantes elementos. Se impone, pues, la aplicación del análisis de sistemas al mundo de la educación.

Una tercera aproximación a la realidad nos indica que los sistemas educativos actuales son sumamente complejos. Existen fenómenos nuevos, como el continuo incremento de la demanda social de educación, una demanda que crea su propia dinámica y que plantea graves problemas en relación, por ejemplo, con las posibilidades de empleo del mercado de trabajo. Existen consideraciones financieras que preocupan gravemente a los gobiernos de todos los países, tales como la desproporción entre los recursos económicos invertidos en educación y el rendimiento de estos recursos, o, desde otra perspectiva, el coste creciente del mantenimiento del sistema educativo y la existencia cierta de un techo presupuestario. Existen problemas de crecimiento del sistema educativo global, fundados en que los gobiernos son conscientes de que no basta hoy con impartir una educación formal o escolar, sino que hay que atender campos nuevos como la educación compensatoria o la educación recurrente. Existen, finalmente, problemas inherentes al propio sistema, como la inercia del aparato educativo o la resistencia al cambio de la misma sociedad en la que aquél se enmarca.

Tales indicadores señalan que los sistemas educativos actuales han crecido en poco tiempo desmesuradamente. Así, por lo que se refiere a España, las cifras existentes arrojan una situación significativa. En el ámbito universitario, por ejemplo, los alumnos que a comienzos de siglo se cifraban en 30.000, apenas habían crecido en 1940 —unos 40.000—, mientras treinta años más tarde, en 1970, la cifra de alumnos existentes era ya de 240.000, es decir, se había sextuplicado. En el nivel secundario, en diez años —de 1958 a 1968—, el número de alumnos ha pasado de 400.000 a 1.200.000, o sea, se ha triplicado. El presupuesto de educación, por poner otro ejemplo, representaba en 1950 el 8,5 por 100 del presupuesto general del Estado; en 1973, era ya del 14,5 por 100, y en 1978, el porcentaje es del 18,4 por 100 (de este modo, el presupuesto de educación aparece hoy, por primera vez en nuestra historia, en el primer lugar del presupuesto general, por encima incluso del de Obras Públicas y del de Defensa).

Si consideramos el problema desde otra perspectiva, en la mayoría de los países, y como consecuencia de la explosión escolar que se produce después de la segunda guerra mundial, la educación se ha convertido en una gran empresa. Por lo que se refiere a España, el sistema educativo global —que

comprende tanto la enseñanza pública como a la privada— escolariza en la actualidad a más de nueve millones de alumnos, supera la cifra de 300.000 profesores y excede de 30.000 centros educativos. En términos financieros, el presupuesto de educación para 1978 alcanza la cifra de 262.800 millones de pesetas, lo que supone, como ya hemos dicho, el 18,4 por 100 del presupuesto general del Estado, todo ello sin incluir los 40.000 millones de pesetas que el Fondo de Acción Coyuntural dedica a construcciones de centros estatales, en cuyo caso el porcentaje respecto del general asciende a un 20,6 por 100. ¿Qué empresa puede en España presentar este número de «clientes», tal volumen de personal a su servicio, ese elevado número de instalaciones materiales y este presupuesto? No parece excesivo, entonces, añadir que la empresa educativa es la primera empresa del país.

Ahora bien, la educación como sistema no se agota en la existencia de los tres clásicos elementos: alumnos, profesores y centros docentes. Existen también otros elementos que deben ser tenidos en cuenta. Me refiero ahora a la propia ordenación educativa —planes y programas de estudios—, de la que no podemos ocuparnos pero que obviamente es un elemento fundamental dirigido al corazón del sistema, así como a la organización del propio sistema, elemento éste frecuentemente olvidado: la Administración educativa.

## LA ADMINISTRACION COMO ELEMENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO

Hasta épocas muy recientes, la Administración educativa era considerada, consciente o inconscientemente, como un subproducto del sistema educativo, es decir, como «algo» añadido al sistema y que como tal carecía de sustantividad propia. Esta concepción era una consecuencia general del papel de una Administración que en el pasado se limitaba a las clásicas actividades de policía y fomento. En especial, por lo que respecta al ámbito de la educación, la Administración tradicional se circunscribía a una actividad de ordenación legal e inspección del sistema. Era, sin embargo, un papel que se correspondía plenamente con un sistema educativo cuya característica principal consistía en ser un sistema predominantemente estático, sometido a un flujo de entradas y salidas prácticamente constante durante largos períodos de tiempo. En efecto, si contemplamos el sistema educativo vigente durante el siglo XIX y gran parte del actual, se observa que su objetivo era, a grandes rasgos, proporcionar al mercado de trabajo una mano de obra cuya instrucción se aseguraba con una educación primaria generalizada —de ahí la obligatoriedad de la primera enseñanza— y con la formación de cuadros técnicos cuya formación era asegurada en el nivel universitario. Era, pues, un sistema fundamentalmente elitista en la cúspide y popular en la base. Sin embargo, los avances de la industrialización, que exige no sólo una mano de obra más cualificada, sino también la formación masiva de técnicos de grado medio, y, sobre todo, los grandes cambios de todo tipo operados a partir de la segunda guerra mundial, han producido un hecho que preocupa a todos los gobiernos: la masificación y democratización de la educación en todos los niveles de enseñanza. La educación se ha convertido en un hecho de masas y los sistemas educativos se han transformado en sistemas extraordinariamente dinámicos, en grandes organizaciones dotadas de una gran complejidad.

De este modo, frente a una Administración esencialmente ordenancista e inspectora, se alza hoy la necesidad de una Administración altamente tecni-

ficada y estable que debe garantizar la efectividad y la organización del sistema educativo. Piénsese que la Administración educativa actual fija los objetivos generales del sistema educativo, establece la ordenación académica mediante la formulación de los planes y programas de estudios, asigna los recursos financieros, construye centros educativos de todos los niveles, recluta profesorado en cantidades desconocidas hasta el presente, coordina y controla la enseñanza privada y, finalmente, asegura algo que la propia sociedad le reclama cada vez con mayor exigencia: la prestación efectiva de la enseñanza. Más aún, cada día se insiste más en la idea de que la Administración debe evaluar el rendimiento de la educación, no sólo de los centros educativos, públicos o privados, sino también el rendimiento global del sistema. Las cantidades de inversión, continuamente incrementadas, preocupan a los gobiernos y a las sociedades actuales, pues como reverso de la medalla crecen también las tasas de abandono, de fracaso escolar y de frustración profesional cuando el «producto» del sistema sólo encuentra a la salida el paro o el subempleo. La Administración educativa actual debe, pues, asumir nuevos papeles de trascendental importancia si efectivamente ha de asegurar el objetivo principal de su organización, es decir, la prestación de la enseñanza de acuerdo con la calidad que hoy exige la sociedad moderna.

## ADMINISTRADORES, ESPECIALISTAS Y PROFESORES

Para hacer frente a las necesidades organizativas del sistema educativo, la Administración ha dispuesto siempre de un personal que desempeñaba lo que tradicionalmente se entendía como «funciones administrativas». Sin embargo, por lo que respecta a las funciones de nivel superior —de las de nivel intermedio y auxiliar no debemos ocuparnos ahora—, no han estado siempre bien delimitadas y, por consiguiente, la figura del administrador se ha resentido de esa imprecisión inicial.

En primer lugar, solemos encontrarlos, en la práctica administrativa cotidiana, con una definición negativa: el administrador público de la educación es el que no enseña. Aun cuando creemos que en nuestro país se ha recorrido ya buena parte del camino, todavía nos acontece que, por ejemplo, el personal de la Universidad suele dividirse en dos grandes ramas: el personal docente y el personal *no* docente.

Es preciso, pues, tratar de aportar una definición positiva del administrador, ya que la concepción negativa responde, en definitiva, a concepciones del pasado, más propias de una Administración tradicional que de una Administración moderna considerada como agente de cambio y de innovación.

Para mí, el factor definitorio se halla en la delimitación de las funciones existentes hoy dentro de los modernos complejos sistemas educativos, concretamente en la distinción necesaria entre las distintas funciones de los distintos elementos profesionales que intervienen en el sistema: profesores, administradores y especialistas.

Parece una petición de principio afirmar que la función esencial del profesor es enseñar, so pena de desnaturalizar «ab initio» su papel en el sistema. Sin embargo, un examen de las Administraciones educativas de diversos países indica que en ellos el profesor no sólo enseña, sino que también administra.

Es necesario, pues, volver a la naturaleza propia de este elemento del

sistema para afirmar que las complejas funciones de administrar no pueden ser asumidas, en principio, por el profesorado, cuya formación, salvo excepciones, ha ido encaminada a garantizar la formación de hombres y la transmisión de los conocimientos heredados y adquiridos por las diversas sociedades. Posteriormente volveremos sobre este punto, de gran trascendencia a los efectos que analizamos, si bien creo que asignar específicamente la función de enseñar al estamento docente implica reconocer algo que a veces se olvida, a saber, que el profesor es el *elemento profesional fundamental* del sistema educativo, elemento cuya desaparición conduciría necesariamente al fracaso absoluto del mismo.

¿Cuál es, entonces, la función del administrador de la educación? Para mí, su papel viene determinado, sin duda alguna, por las necesidades actuales de la organización del sistema. En primer lugar, la empresa educativa, como cualquier gran organización, necesita de personas que sepan dirigir todo el complejo proceso que supone una organización moderna. En este sentido, podríamos preguntarnos: ¿a qué obedece el hecho de que algunas organizaciones sean efectivas, al mismo tiempo que otras fracasan irremediablemente? ¿Qué explicación existe para el hecho comprobado de que algunas organizaciones alcanzan sus objetivos correspondientes y otras no? La respuesta estriba en la existencia, o en la ausencia, de una adecuada gerencia. Dicho en otros términos, las organizaciones dependen, en último extremo, de personas que saben desempeñar la función directiva o gerencial.

En segundo lugar, la empresa educativa exige hoy —todos lo sabemos— el concurso de técnicas muy específicas. Mientras los profesores cumplen con su misión fundamental de formación y transmisión de saberes, la organización necesita de especialistas que aseguren diversas funciones, sin las cuales el sistema no puede subsistir. Piénsese en la función actual de los arquitectos escolares, de los psicólogos, economistas, sociólogos, estadísticos, médicos escolares, etc. Es decir, la empresa educativa se nos aparece como un círculo concéntrico en el que convergen diversos profesionales. La empresa educativa —es preciso subrayarlo especialmente por lo que respecta a nuestro país— es hoy obra de un equipo pluridisciplinar, sin cuya existencia el sistema educativo está posiblemente condenado al fracaso o a la inoperancia. Ahora bien, el administrador no es, en sentido estricto, un especialista más, sino precisamente la persona que debe asumir el difícil papel de coordinar los esfuerzos, varios e interrelacionados, de los diversos especialistas a fin de asegurar de este modo los objetivos fundamentales de la Administración educativa. Desde esta perspectiva, se podría considerar al profesor como un especialista de la función docente, del mismo modo que la figura del inspector o supervisor, en la que no podemos detenernos, se identificaría con un especialista cuya función es, esencialmente, la asistencia técnico-pedagógica tanto a los centros y a los profesores, como a la propia organización; por el contrario, el administrador de la educación aparece como un administrador general, como un gerente de proyectos o programas educativos en los que intervienen distintos especialistas.

En tercer lugar, debería afianzarse la idea de que el administrador no es solamente, por decirlo de algún modo, una persona que conoce las técnicas directivas o gerenciales, sino fundamentalmente la persona que, dentro de la complejidad de las organizaciones actuales, garantiza y asegura los objetivos de la Administración educativa. Ello implica que conoce los problemas de la administración de recursos, siempre escasos frente a necesidades crecientes;

administra la información que el sistema proporciona, sabiendo elegir entre el acopio de datos excesivamente prolijo que la organización suministra; coordina las actividades de los especialistas, proponiendo soluciones desde una visión global o general de los problemas; evalúa los proyectos educativos surgidos en ejecución del plan general decidido por las autoridades políticas; anima las diversas y múltiples actividades del sistema educativo; en fin, lo que es más importante y problemático, toma decisiones. Todo este haz de actividades configura la función del administrador.

Ahora bien, aunque el administrador de la educación debe conocer las técnicas del proceso gerencial, poseer conocimientos jurídicos —la Administración en los países democráticos está sometida al Derecho— y tener experiencia de las consecuencias políticas de la actividad administrativa, no es un especialista, ni un jurista, ni un político. Es, o debe ser, un administrador general, un profesional de la Administración Pública, cuya función primordial es la función directiva o gerencial, en cuyo cumplimiento agota su misión. Ocupa, pues, como profesional, un lugar subordinado a la política, pero preeminente en la noble y difícil tarea de administrar. Podríamos decir que su profesionalización constituye al mismo tiempo la grandeza y la miseria del administrador.

Delimitada, en lo posible, la figura del administrador, ¿cómo se conjuga su función con los diferentes planos en que se articula la Administración Pública y, obviamente, la Administración educativa? Aunque la función siga siendo la misma, sus caracteres, y sobre todo sus protagonistas, cambian.

En efecto, el plano fundamental de la organización lo constituye, como todos sabemos, el centro docente, unidad a la que compete la efectiva prestación de la enseñanza. Ahora bien, esta unidad elemental —nos referimos a los centros de primera enseñanza— constituye un todo armónico en cuya organización destaca predominantemente el aspecto pedagógico. En otros términos, diríamos que en la cúspide de la pirámide educativa priman los problemas de organización, mientras que en la base de dicha pirámide se acentúan los problemas didácticos. Parece, por tanto, acertado decir que la labor de coordinación del profesorado debe realizarse por quien, al dedicarse también a la función de enseñar, conoce profundamente los problemas que supone la coordinación de un equipo homogéneo de carácter docente. Aquí, por tratarse de una organización sencilla, la función directiva y la función docente deben coincidir en una misma persona, es decir, en una persona que, por su profesión docente, conoce los problemas que derivan del objeto concreto a que el centro se dedica, sin que deba descuidarse su formación en las técnicas directivas de un centro escolar.

La figura del administrador escolar —no atendida suficientemente entre nosotros— debe ser, por tanto, potenciada, pues aun cuando los problemas de una organización simple admiten mejores soluciones que los de una organización compleja, dirigir un centro docente, establecer la programación escolar, controlar los resultados educativos, etc., necesitan un adecuado conocimiento. En cambio, a medida que crece la organización de un centro escolar —pensemos en una Universidad—, la figura sustantiva del administrador profesional, no docente por tanto, se impone. Hoy día sabemos que las diferencias entre una pequeña organización y otra grande no son sólo diferencias de grado, sino de naturaleza. Dicho de otro modo, hay una diferencia cualitativa que exige la aparición del administrador profesionalizado, lo que entre nosotros es, por ejemplo, el gerente de Universidad.



Si se vuelve la atención hacia los servicios centrales, se comprenderá que, siendo la función directiva la misma, adquiere connotaciones que es preciso destacar. En primer lugar, el administrador profesional no coordina profesores, como en el caso de los pequeños centros docentes, sino un equipo multidisciplinar. En segundo lugar, los problemas derivados de la planificación a nivel nacional, la asignación de recursos o la evaluación del sistema, exigen del administrador un conocimiento más preciso —más sofisticado diríamos— de las modernas técnicas de gestión administrativa. En tercer lugar, el papel del administrador en los servicios centrales se enriquece en cuanto que, según los diversos países, contribuye a fijar los grandes objetivos del sistema, asesora a la línea política, asegura la debida coordinación entre los servicios centrales y los servicios periféricos, vela por el cumplimiento de los diversos proyectos educativos y controla o evalúa los resultados del sistema educativo.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que en toda organización existe un nivel intermedio, sea éste provincial, regional o, en los supuestos de federación, estatal. A este nivel, la función directiva del administrador de la educación asume papeles importantes en cuanto que, en muchos países, debe asegurar la ejecución del plan nacional y, en otros, la formulación de los planes locales o regionales. En todo caso, la coordinación que debe establecer entre todos los centros docentes y la delicada misión de constituirse en órgano de enlace entre los servicios centrales y las necesidades de los mismos, califican la importancia de su labor.

Ciertamente, esta formulación teórica no se presenta en la práctica con tal nitidez. Así, por ejemplo, en los servicios centrales se hace difícil, en muchos casos, distinguir la función directiva política de la función directiva administrativa, dada la dificultad de precisar dónde acaba la línea política y dónde comienza la función administrativa de dirección. Incluso, aun cuando pudiera delimitarse la función directiva profesional —por ejemplo, mediante una clasificación de puestos de trabajo o por asignación específica de una norma legal—, los problemas de delimitación permanecerían. Igualmente, dentro de la función directiva que denominamos profesional, subsisten problemas definitorios que será preciso estudiar. Y ello porque la función directiva abarca un proceso gerencial complejo que si bien normalmente puede considerarse como una totalidad, admite especializaciones determinadas, tales como las que se derivan de la dirección de un determinado sector de la Administración Pública (unidades concretas de administración de personal, de administración financiera o de planificación), hasta tal punto que algunos autores consideran correcto hablar de gerentes y subgerentes —aquéllos ejerciendo la función directiva general y éstos la función directiva de una unidad o sector concreto—. A pesar de todas estas dificultades, creo que el esfuerzo teórico por delimitar las características y el papel de los administradores de la educación, apoyado en el examen de la realidad, resultará siempre clarificador.

## LA FORMACION DE LOS ADMINISTRADORES DE LA EDUCACION

Caracterizada, en lo posible, la figura del administrador como un profesional de la Administración Pública cuyo papel se identifica con la función directiva o gerencial, la formación exigible vendrá determinada precisamente por el papel que debe realizar dentro de la organización.

Bajo este aspecto, creo innecesario señalar que la formación de un administrador no se improvisa. No basta, por ejemplo, con un cursillo específico para que, por ejemplo, un docente se convierta en administrador. La complejidad actual de las grandes organizaciones educativas nos indica que la función gerencial sólo puede ser desempeñada por quienes han sido preparados para asumirla, lo que no significa que, eventualmente, no puedan incorporarse a ella otros elementos. Pero las organizaciones públicas, que tienen hoy como misión la de garantizar la prestación de la enseñanza, demandan profesionales que tengan conocimientos jurídicos, estén en posesión de las técnicas modernas de gestión, aporten conocimientos específicos de los problemas actuales y posean una mentalidad gerencial, un «savoir faire» que a veces resulta totalmente preeminente. Todo ello exige una formación polivalente.

Desde esta perspectiva, y a título puramente indicador, creo que la formación de administradores de la educación debe abarcar dos planos muy concretos: lo que se puede denominar el «área de conocimientos general» (propia de todo personal directivo de una organización) y el «área de conocimientos específicos del sistema educativo» (lo que se corresponde con la organización que se trata de administrar).

El área de conocimientos general está hoy suficientemente diseñado por la teoría moderna de las organizaciones para que nos detengamos en ella. Baste destacar que dentro de la misma debe ocupar el primer lugar el «management», considerado como un proceso dinámico que exige del administrador la posesión, al menos general, de las técnicas de planificación, organización, coordinación y control. Todo ello referido, obviamente, al proceso administrativo que es connatural a toda organización. Además, dentro de la fase de control, y en atención a la importancia que reviste para todo el proceso administrativo, debería insistirse en las técnicas de la información, su evaluación y selección, los indicadores de alarma y la organización de la propia información, es decir, lo que los anglosajones denominan «un sistema de información para la gerencia».

Pero el administrador, dotado de tal bagaje de conocimiento, debe centrar sus esfuerzos en la dirección administrativa de una organización específica, como es el sistema educativo, lo que ineludiblemente supone que su función debe adquirir características singulares. En esta dirección considero que el área de conocimientos específicos del sistema educativo debería de abarcar fundamentalmente lo siguiente:

a) Los niveles académicos del sistema, con el consiguiente conocimiento de los planes y programas de estudios. Es, por tanto, un macroconocimiento —las grandes coordinadas específicas del propio sistema—, lo que, entre nosotros, designamos como la ordenación del sistema educativo.

b) Los objetivos generales, las funciones y los medios de la Administración educativa. Aquí se alude al entendimiento formal de la propia organización y de su relación con otro aspecto más amplio que es la Administración Pública del país que se trate.

c) Los servicios que, en líneas generales, presta la Administración educativa al sistema. Fundamentalmente, los siguientes:

— Servicios generales al sistema: informática y mecanización; organización y métodos; documentación; construcciones escolares.

- Servicios a los centros docentes: equipamiento escolar.
- Servicios a los alumnos: transporte, comedores y residencias escolares; medios específicos de promoción (la política de becas y ayudas al estudiante).

d) La teoría y la historia de la educación. Posiblemente no se haya destacado suficientemente que la persona que contribuye a la administración del sistema, debe conocer la situación actual de la pedagogía, sus problemas y los avances crecientes de la investigación educativa. Ello contribuiría a que el administrador, preocupado con los problemas de la organización y conoedor de modo general de los mismos, no olvide nunca que el objetivo último es la educación del niño o del alumno, justamente la función que realiza el centro docente. Por otra parte, todo administrador debería conocer las líneas generales de la historia moderna de la educación, es decir, lo que le ha ocurrido a la educación en su propio país, lo que sin duda contribuiría a evitar errores importantes en su actuación frente a problemas concretos, delicados y de controvertida solución.

e) La educación comparada, entendida como conocimiento general no sólo de la ordenación de la educación en otros países, más o menos afines, sino sobre todo de los problemas existentes y de las soluciones aportadas. La realidad nos señala que muchas veces el prurito de la originalidad es mal consejero, sobre todo cuando los problemas de los sistemas educativos, en determinada área de naciones, son cada vez más similares.

Ahora bien, los problemas que plantea la formación de administradores no se agota, lógicamente, en los contenidos de instrucción que deben de subyacer en la realización de su labor. Existen también otros problemas que debemos analizar, siquiera brevemente.

En este sentido, creo que tiene particular relieve la formación de lo que usualmente se denomina administradores escolares, es decir, lo que hemos caracterizado como administrador de un centro docente de pequeña o mediana dimensión. A este respecto, debo insistir en que aquí se identifican en una sola persona la función directiva y la función docente, precisamente en virtud de la homogeneidad de los especialistas que intervienen y de la pequeña dimensión de la organización que se trata de administrar. Bajo este aspecto, y reiterando la escasa atención que entre nosotros se ha prestado al administrador escolar, parece que su formación concreta debe venir determinada por las funciones que asume o debe asumir el centro docente. En otros términos, creo posible la formación de administradores escolares mediante cursos específicos para profesores, en los que se complemente su formación docente, impartiendo los conocimientos propios de la dirección de un centro escolar. En todo caso, me parece importante reseñar que la formación de un administrador escolar no debe olvidar las nuevas concepciones existentes hoy acerca del papel de un centro docente. Me refiero a la necesaria autonomía del centro escolar, a la exigencia de auténticos *equipos docentes* en estos centros —lo que haría que nos planteáramos el régimen jurídico de nuestra función pública docente— y a las vinculaciones que deben existir entre el centro y la comunidad en la que vive. Aquí, como en otros niveles, los administradores escolares deben poseer una mentalidad moderna, incompatible con los modelos tradicionales.

En el polo opuesto, los administradores de los servicios centrales necesitan de una exigente formación. No sólo porque en ellos recae la difícil tarea

de dirigir una organización de tamaño colosal, con los graves problemas de coordinación y de control, sino también porque en este nivel los administradores asesoran al poder político y, en cierto modo, contribuyen a fijar los objetivos generales del sistema. De ahí que, en mi opinión, la formación de estos administradores no pueda improvisarse. En aquellos países donde predominan los docentes en la organización de los servicios centrales, se puede y se debe proceder a cursos teóricos de formación que, combinados con la formación en servicio, produzcan una selección de este personal y una recuperación de elementos valiosos para la difícil tarea de administrar. Pero, en todo caso, pienso que junto a estos cursos a corto plazo se debería contemplar a mediano y largo plazo la incorporación de auténticos profesionales, con formación polivalente, que serían los futuros administradores de la educación. Pero sobre este tema volveremos al tratar del reclutamiento o selección de personal.

A nivel intermedio, hemos de insistir en la formación de equipos interdisciplinarios, lo que supondría la incorporación masiva de especialistas, entre los cuales desempeñarían un papel muy importante los inspectores o supervisores, convertidos en verdaderos asesores u orientadores pedagógicos de los centros y de la propia organización. Aquí los administradores deberían poseer, además de la formación general indicada, profundos conocimientos de las técnicas modernas de coordinación —tanto a nivel de centros docentes como de relación con los servicios centrales—, de las técnicas de gestión —debe insistirse en la necesidad que tienen las grandes organizaciones de descentralizar y desconcentrar funciones— y, obviamente, de las técnicas de dirección.

## LOS PROBLEMAS DE RECLUTAMIENTO

En la actualidad, el reclutamiento del personal en la Administración Pública se polariza hacia dos sistemas perfectamente diferenciados: de un lado, un sistema de selección en atención a razones estrictamente políticas, sistema que cuando se produce con total nitidez da lugar a lo que conocemos como «spoils system»; de otro, un sistema de selección que atiende a razones objetivas o puramente administrativas. En este último caso, el sistema se articula mediante el ofrecimiento de una carrera administrativa —servicio civil con articulación en cuerpos de funcionarios— o mediante la estabilidad en el empleo a través de la clasificación de puestos de trabajo.

Que el reclutamiento del personal público debe hacerse hoy mediante un sistema basado en el mérito de los aspirantes, es una afirmación que admite múltiples razones de singular consistencia. Destaquemos que si en el pasado fue posible la existencia de una Administración servida por personal amovible, según la contingente circunstancia política, sin que se produjeran grandes trastornos, fue debido solamente a la acción puramente pasiva y ordenancista del Estado. Sin embargo, ya hemos señalado que el incremento de funciones asumidas hoy por el Estado hace imposible o claramente negativo el «despojo político», exigiéndose, cada vez con mayor urgencia, una Administración tecnificada y estable, servida por funcionarios profesionalizados que aseguren la continuidad de los servicios públicos fundamentales.

Por todo ello, pienso que la primera condición de todo sistema moderno de reclutamiento debe ser la de igualdad de acceso a la función pública

mediante la valoración del mérito, lo que supone la incorporación del principio de igualdad de oportunidades y el sometimiento del sistema a la libre concurrencia y a la publicidad del mismo.

En segundo lugar, entiendo que el sistema de reclutamiento debe atender primordialmente a la obtención de los profesionales que la Administración educativa necesita. Bajo este aspecto, considero la profesionalidad en un doble sentido, es decir, como independencia respecto de la clase política y como dedicación exclusiva a la función pública, lejos, por tanto, de los condicionamientos políticos y de la compatibilidad de actividades en el servicio público y en la empresa privada.

En tercer lugar, el reclutamiento, sea cual fuere el sistema de selección que se imponga, no debería atender solamente a las pruebas clásicas de conocimientos. En el momento actual, la Administración educativa necesita no sólo administradores con los conocimientos ya indicados, sino también con determinadas cualidades. La necesidad de que los administradores no sean elementos conservadores apegados a concepciones tradicionales, es hoy tan evidente que el reclutamiento debería exigir determinadas cualidades que puedan garantizar el papel de los administradores como futuros agentes del cambio y de la innovación.

Por último, una vez seleccionados, los aspirantes deberían realizar un curso de formación en centros especializados de la Administración. En dicho curso, el profesorado debería reunir una doble condición: acreditar la debida competencia técnica y aportar la necesaria experiencia práctica de la Administración. Los aspirantes deberían recibir una formación profunda en las técnicas modernas de la dirección y de la gestión, complementadas por una formación específica sobre el sistema educativo. De este modo, de la confluencia de las técnicas gerenciales y del conocimiento del sistema educativo deberá surgir un nuevo tipo de administrador, cuya formación deberá garantizar una adecuada comprensión de los problemas generales de la educación y una práctica profesional que asegure a la organización su correcto funcionamiento, junto con el cumplimiento de los altos objetivos que la sociedad le ha encomendado.

M. P. B.

**NOTA: Para la redacción de esta ponencia se han consultado los siguientes libros y documentos:**

- «Teoría política de la Administración Pública», Dwight Waldo. Editorial Tecnos. Madrid, 1961.
- «Tratado de ciencia administrativa», George Langrod. Ediciones de la Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid, 1973.
- «Ciencia administrativa. Administración Pública», Charles Debbasch. Ediciones de la Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid, 1975.
- «La crisis mundial de la educación», Philip H. Coombs. Ediciones Península. Barcelona, 1971.

- «Unusual ideas about education», Paolo Freire. International Comision on the development of education. UNESCO, 1971, Série B: Opinions, número 36.
- «Les systèmes éducatifs face aux exigences nouvelles», H. Janne et M. L. Roggemans. Commision internationale sur le développement de l'éducation. UNESCO, 1971, Série B: Opinions, núm. 3.
- «La función gerencial en la Administración de la educación». Editado por el Centro de Tecnología Educativa —Sterling Institut— y el Ministerio de Educación y Ciencia. Washington, 1972 (circulación restringida).
- «La formation des administrateurs et les exigences de l'administration de l'éducation», Alberto Gutiérrez Reñón. «Perpectives», UNESCO, vol. VII, número 1, 1977.
- «La Administración educativa», Alberto Gutiérrez Reñón. Anuario de la Educación 74. Ed. Santillana. Madrid, 1974.
- «La función directiva en la Administración española», Juan Alfaro Alfaro. Número extraordinario de la revista «Pragma», dedicado a las «Segundas Jornadas sobre Función Pública», organizadas por la Asociación Española de Administración Pública. Febrero 1974.
- «Formación y perfeccionamiento de administradores civiles», Manuel de Puelles Benítez. Comunicación a la «Primeras Jornadas sobre la Burocra-cia», organizada por la Asociación Española de Administración Pública. Madrid, 1972.
- «Los administradores generales en España», Manuel de Puelles Benítez. Revista «Pragma» (órgano de la Asociación Española de Administración Pública), núm. 6, febrero-marzo 1974.
- Informe final del «Seminario Regional sobre Formación de Administradores y Supervisores Escolares». Caracas, 28 de noviembre al 2 de diciembre de 1977 (UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe).
- «La educación en España». Evolución de la década 1966-1976 y análisis del curso 1976-77. Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, octubre 1977.

## LOS GASTOS EN EDUCACION Y EN ADMINISTRACION EDUCATIVA

Luis GARCIA DE DIEGO \*

### I. INTRODUCCION

1. El problema de la financiación de la educación adquiere cada vez mayor importancia. La extensión de la educación a capas cada vez más amplias de la sociedad lleva aparejado un aumento continuo de los gastos públicos. En las últimas décadas ha crecido continuamente en todos los países el porcentaje de la renta nacional dedicado a educación, y en muchos este sector ocupa el primer puesto en el presupuesto del Estado. Ello se debe a que cada vez se reconoce de forma más clara la importancia de la formación humana como instrumento de desarrollo económico y de progreso en todos los órdenes. Los individuos y los Estados son cada vez más conscientes de esta importancia, lo que aumenta la demanda de educación por parte de las familias y la preocupación por la educación, es decir, por atender esta demanda, por parte de los Estados.

Pero este crecimiento relativo de los gastos en educación no puede continuar indefinidamente, pues el Estado tiene que atender otras muchas necesidades básicas y ya en muchos países avanzados empieza a disminuir ese ritmo de aumento, observándose ya en algunos cierto estancamiento. Las razones de este hecho son obvias. Una vez alcanzado el objetivo prioritario de la escolarización en el nivel primario, el aumento de la escolarización en los niveles superiores es ya tema más debatible y más difícil de alcanzar, puesto que las necesidades básicas de un país se extienden a otros campos, como la sanidad, la Seguridad Social, la vivienda, etc., en los que el Estado va aumentando progresivamente su intervención y sus atenciones financieras.

Por otro lado, se va extendiendo, felizmente, la idea de que no es política sensata destinar cada vez más fondos a un sector, por prioritario que sea, sin analizar previamente la organización y el funcionamiento de ese sector. Hay que utilizar los recursos disponibles con la máxima eficacia y productividad, sin que sean permisibles en el futuro los alegres despilfarros y funcionamientos ineficaces del pasado. Quizá la crisis económica por la que atraviesa el mundo, y concretamente nuestro país, donde alcanza caracteres peculiarmente graves, sea una llamada saludable que obligue a políticas más austeras y serias y a dedicar una atención mayor al tema de la financiación de la Administración.

Aún hay otras varias razones que elevan a un primer plano la importancia de este tema. Una de ellas es la creciente complejidad de la organización de la empresa educativa. La amplitud y diversificación de la ciencia, la mayor dimensión de los centros docentes, la mejora de las técnicas pedagógicas, hacen cada vez más compleja y difícil la empresa educativa y con ello la administración educativa, lo que obliga a un refinamiento de las técnicas presupuestarias y contables, lo que, a su vez, permite el llevar administracio-

---

\* Economista. Asesor económico del M.E.C.

nes cada vez más complejas, de forma que estos perfeccionamientos contables son, simultáneamente, causa y efectos de la complejidad de la administración educativa. La financiación adquiere así un mayor rigor con los presupuestos de programas, el análisis coste-beneficio y coste-eficacia, el análisis de sistemas y otras técnicas que dan un carácter más científico al problema y exigen a la vez un estudio más cuidadoso de los aspectos financieros.

2. Pero a medida que el problema de la financiación de la educación adquiere cada vez más importancia, va haciéndose también más difícil. Entre las dificultades principales destacan las siguientes:

a) La dificultad de delimitar el campo de la educación, ligado estrechamente a los campos vecinos de la investigación, la cultura, la formación física, la información, etc.

En casi todos los países hay diversos Ministerios ocupados de las tareas de la educación en sentido amplio. Así, hay países donde, junto al Ministerio de Educación, hay otro Ministerio de Ciencia (Austria, Bélgica...), u otro de Cultura (Dinamarca, Grecia, España...), u otro de Deportes (Inglaterra), o de Información (España anteriormente), o de Investigación (Alemania), o de Recreo (Austria, Nueva Zelanda...); otros donde existen los tres ministerios de Educación, de Ciencia y de Cultura (Bélgica, Irán, Holanda...); otros donde existen los tres de Educación, de Cultura y de Información (Francia), etc.

b) El servicio de la educación puede o no ir unido a otros servicios complementarios, tales como la residencia, el transporte, los comedores escolares, la asistencia sanitaria...

c) La educación (en sentido estricto) no está a cargo solamente del Ministerio de Educación y Ciencia, sino también de otros varios Ministerios (en España los de Agricultura, Industria, Trabajo, Comercio, Defensa Nacional, etc.), de las Corporaciones Locales, de las empresas y de las familias.

d) La educación es una actividad en parte en manos del Estado y en parte en manos del sector privado, y mientras es fácil conocer los gastos públicos, es muy difícil conocer, con exactitud, los gastos privados.

e) El concepto de educación se va ampliando, aspirándose hoy a la llamada educación permanente e integral. La educación debe extenderse a toda la vida del individuo, tanto a la académica como a la profesional y la familiar, y debe abarcar no sólo el campo profesional, sino también el campo cultural en general.

f) En el campo de la educación no puede hablarse en sentido estricto de costes, sino sólo de gastos. Su financiación depende de la cifra que se le asigne. El término coste carece de sentido, además ya que la empresa educativa fabrica un producto heterogéneo de calidad muy diversa y no medible. Por otro lado, existe la grave dificultad derivada de los llamados costes de oportunidad, es decir, el sacrificio o renuncia que representa utilizar un recurso dado en una finalidad específica, ya que dicho recurso podría utilizarse en otras finalidades alternativas. El estudiante está renunciando a los ingresos de un potencial trabajo y el profesorado y los centros docentes podrían destinarse a otras actividades.

3. En un breve artículo no podemos tratar con profundidad el tema de la financiación de la educación, por lo que nos limitamos a hacer algunas



consideraciones muy generales sobre los aspectos más importantes del tema: el volumen de los gastos en educación, aspecto central del tema de la financiación; las fuentes de financiación, como segundo problema típico del tema, y que, en sentido estricto, constituye el objetivo básico de la financiación, y, por último, la eficacia de la Administración de la educación, aspecto quizá el más importante, ya que de poco sirve tratar de los gastos si no sabemos si la máquina administrativa funciona adecuadamente.

## II. LOS GASTOS EN EDUCACION

### 1. Volumen de estos gastos

Dentro del tema de la financiación, el primer problema que debe considerarse es el del volumen de gastos en educación, ya que de él dependen los demás aspectos de este tema. Así, la búsqueda de nuevas fuentes y formas de financiación viene impuesta por el crecimiento de aquel volumen de gastos; cuanto mayor sea este volumen, más acuciante se hace el problema de las fuentes de financiación.

La cifra de gastos en la educación presenta una evolución creciente en todos los países. En el cuadro 1 se observa cómo de 1960 a 1973 el porcentaje que representan los gastos públicos en educación respecto al producto nacional bruto crece notablemente en casi todos los países, llegando este aumento en algunos de ellos a pasar del 100 por 100, como en Dinamarca y Francia, y del 50 por 100 en otros, como Austria, España, Holanda, Noruega, Portugal, Suiza, Canadá y Estados Unidos. En otros países, como en Bélgica, Grecia y Japón, el crecimiento parece mucho más pequeño.

Sin embargo, no basta con considerar los crecimientos relativos, sino que hay que relacionar éstos con los niveles absolutos. En algunos de estos países el crecimiento en la década anterior, de 1950 a 1960, había sido muy importante, observándose en la década de los años 60 y principios de los 70 una atenuación en el ritmo de crecimiento. Hay países cuyos gastos han crecido mucho en los últimos años, pero que partían de niveles bajos, como es el caso de Francia, que en 1960 tenía un porcentaje de sólo el 2,4, superado por casi todos los países del cuadro, y en 1973 pasa al 5,3, porcentaje alto que la sitúa en medio del cuadro.

El profesor alemán Edding señala que a partir de la depresión de los años treinta tiende a bajar el ritmo de crecimiento de los gastos en educación en muchos países avanzados, siendo mucho menor ese ritmo de 1930 a 1955 que de 1913 a 1930 (1). A partir de 1950 vuelve a intensificarse algo el ritmo de crecimiento. En la década 50-60 el porcentaje de gastos respecto al P.N.B. crece alrededor del 50 por 100 en diversos países avanzados, como Estados Unidos, Inglaterra y Holanda y sólo un 30 por 100 en otros países como Alemania (2). Como hemos visto, a partir de 1960 los crecimientos vuelven a ser muy importantes en la mayoría de los países europeos.

(1) F. EDDING: «International Tendenzen in der Entwicklung der Ausgaben für Schulen und Hochschulen, 1958».

(2) SEYMOUR HARRIS. Public Expenditures on Education, «Financing of Education for Economic Growth». O.C.D.E. París, 1968.

CUADRO 1

GASTOS EN EDUCACION EN LOS PRINCIPALES PAISES

(Como % del P.N.B.)

P A I S	1960	1965	1970	1973
Canadá ... ..	4,6 (4)	6,0	8,5	8,0
Holanda ... ..	5,1 (4)	6,3	7,8	7,8 (3)
Suecia ... ..	5,1	6,2	7,7	7,7
Dinamarca ... ..	3,1	5,7	7,0	7,5
U.R.S.S. ... ..	5,9	7,3	6,8	7,5
Noruega ... ..	4,2	5,3	5,9	7,3
Estados Unidos ... ..	4,0	5,3	6,5	6,7
Finlandia ... ..	4,8	6,0	6,3	6,3
Inglaterra ... ..	4,3 (4)	5,1	5,9	6,3
Yugoslavia (1) ... ..	—	4,7	6,1	5,8
Alemania (R. D.) (1) ... ..	5,1	5,2	5,3	5,7
Italia ... ..	3,6	5,2	4,3	5,4
Francia... ..	2,4	4,0	4,7	5,3 (2)
Bulgaria (1) ... ..	3,6	4,5	4,9	5,3
Austria... ..	2,9	3,7	4,7	5,1
Bélgica... ..	4,6	4,2	—	5,1
Suiza ... ..	3,1	4,2	4,2	4,7
Checoslovaquia (1) ... ..	3,7	5,3	4,4	4,7
Hungría... ..	4,4	5,3	4,5	4,3
Japón ... ..	4,1	4,4	4,1	4,3 (3)
Alemania (R.F.) ... ..	2,9	3,4	4,0	4,1
Polonia (1) ... ..	—	5,1	4,9	3,8
ESPAÑA ... ..	1,3	1,6	2,4	2,1
Portugal ... ..	1,8	1,4	1,6	2,1
Grecia ... ..	1,5	2,3	2,1	1,6

FUENTE: UNESCO, «Statistical Yearbook, 1974 y 1975».

(1) En porcentaje del producto material neto.

(2) Incluyendo departamentos de ultramar.

(3) 1972.

(4) 1961.

Es también interesante conocer los gastos públicos en la educación por grandes áreas regionales, ya que las medias regionales nos dan una idea general del problema (cuadro 2). Puede observarse, en primer lugar, que en todas las grandes áreas los gastos públicos, como porcentaje del producto nacional bruto, crecen en el período considerado, destacando los crecimientos de Oceanía y de América, tanto del Norte como del Sur. En general, el aumento relativo es algo mayor en los países en desarrollo que en los países desarrollados, lo cual parece lógico al partir los primeros de bases más pequeñas. En 1973, el abanico de porcentajes oscila entre 3,8 por 100 para América Latina y 7,5 por 100 en la U.R.S.S. Este abanico se ha ido ampliando con el desarrollo económico, ya que a principios de siglo ningún país llegaba al 2 por 100.

CUADRO 2

**GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL P.N.B.  
POR GRANDES ÁREAS REGIONALES**

Z O N A	Gasto público en educación como % del P.N.B.			Gasto público educación por habitante (Dl.)			Crecimiento anual medio 1965-73	
	1965	1970	1973	1965	1970	1973	Gasto educación	P.N.B.
Africa ... ..	3,5	4,2	4,2	5,5	8,7	12,6	13,7	10,9
América ... ..	5,0	6,3	6,4	93,6	151,1	193,3	11,8	8,6
Asia ... ..	3,7	3,6	4,0	6,8	10,1	19,0	16,7	15,7
Europa... ..	4,5	4,8	5,1	75,4	116,1	203,3	13,7	12,0
Oceanía ... ..	3,6	4,5	5,2	60,5	102,7	215,5	19,6	14,4
U.R.S.S. ... ..	7,2	6,8	7,5	67,4	90,6	136,1	10,3	9,7
Países desarrollados... ..	5,1	5,7	5,8	92,8	146,7	225,3	12,8	11,0
Países en desarrollo... ..	3,2	3,5	3,8	5,3	7,2	11,1	12,7	10,4
América del Norte ... ..	5,3	6,7	6,8	185,4	314,3	413,5	11,7	8,3
América Latina ... ..	3,9	3,6	3,8	13,5	26,1	29,3	13,5	10,4
Conjunto mundo ... ..	4,9	5,4	5,6	4,3	60,1	89,6	12,8	10,9

FUENTE: UNESCO, «Statistical Yearbook, 1975», París, 1976.

En todas las regiones elegidas y en el período considerado, los gastos públicos en educación han crecido más de prisa que el producto nacional bruto, siendo especialmente notable la diferencia entre ambos crecimientos en África, América y Oceanía, y siendo algo más importante en los países en desarrollo que en los países desarrollados, lo cual parece lógico al alcanzarse en los segundos niveles mayores de gastos, tenerse cubiertos más los objetivos básicos y ser mayores sus tasas de desarrollo económico.

En España, de acuerdo con algunos estudios realizados, puede estimarse que durante los últimos tiempos los gastos privados han representado aproximadamente el 50 por 100 de los gastos públicos en la educación. El aumento de las subvenciones estatales a la enseñanza privada ha podido hacer disminuir este porcentaje, pero, por otro lado, el aumento relativo del alumnado en centros privados ha podido, por el contrario, incrementarlo algo. Suponiendo que se mantenga ese porcentaje, que los gastos del Ministerio de Educación y Ciencia representen aproximadamente el 90 por 100 de los gastos en la educación de toda la Administración central (3) y suponiendo, de acuerdo con diversas estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (4), que los gastos en educación de las Corporaciones Locales representen,

(3) Véase Ministerio de Educación y Ciencia: «Datos y cifras de la enseñanza en España en 1976». Madrid, 1977, pág. 203.

(4) I.N.E.: «Los gastos de la Administración Pública Local en enseñanza y actividades culturales en España durante el año 1959». Madrid, 1961.

I.N.E.: «Estadística de gastos e inversiones de las corporaciones locales en educación, cultura e investigación para 1963». Madrid, 1966.

I.N.E.: «Id. para 1964 y 1965». Madrid, 1969.

en cifras redondas, el 5 por 100 del presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencia, llegaríamos a la conclusión de que los gastos en educación en nuestro país representarían aproximadamente una cifra del orden del 3,5 por 100 de la renta nacional (5).

Esta cifra es, desde luego, inferior a la de la mayoría de los países europeos, ya que en 1973 todos ellos, salvo Grecia y Portugal, habían superado ese porcentaje. Sin embargo, esta comparación debe hacerse con sumo cuidado, pues está sujeta a graves limitaciones, que analizamos a continuación, y que hacen que los datos no sean homogéneos. Pero habría que tener también en cuenta otro hecho importante para la validez de estas comparaciones y es que estos porcentajes de gastos en la educación respecto a la renta nacional aumentan con el tiempo, por lo que no tiene pleno sentido el hacer comparaciones en un año determinado. Si comparamos nuestros gastos en educación con lo que gastaban otros países cuando tenían la misma renta nacional que la que hoy tenemos nosotros, resulta que nuestra cifra de gastos no es menor que la suya. Así, nuestra cifra para 1973 (cuando nuestra renta nacional era de unos 1.500 dólares por habitante), es sólo ligeramente inferior a la de Francia y similar a la de Alemania y Austria en 1965 y es superior a la de Suiza en 1960, cuando la renta de estos países era similar a la nuestra de 1973.

## 2. Limitaciones de este indicador

Hay que señalar, sin embargo, que estas cifras de gastos en educación en relación con el producto nacional bruto o con la renta nacional están sujetas a varias e importantes limitaciones, entre ellas las siguientes:

a) Las cifras de renta nacional de los diversos países no son comparables por seguirse métodos diferentes de cálculo. Así, en los países comunistas dicha cifra incluye sólo el producto material físico, por lo que los porcentajes destinados a educación parecen mayores en estos países de lo que son en realidad en comparación con los países occidentales. Por otro lado, las variaciones extrañas que presentan las cifras de los países comunistas hacen dudar de su fiabilidad.

b) Unas veces las cifras de gastos en educación se comparan con el producto nacional bruto, otras con la renta nacional, lo que introduce importantes diferencias, a veces superior a un 20 por 100 en los cálculos, apareciendo mayor el porcentaje de gastos al compararlo con el denominador menor, es decir, con el P.N.B.

c) El término «educación» no es el mismo en todos los países, incluyéndose en unos partidas que no se incluyen en otros países. Las diferencias, a este respecto, pueden ser muy importantes, como se dice en otro lugar de este artículo.

d) Las cifras de gastos en educación suelen referirse sólo a los gastos públicos, excluyendo los gastos privados. Esta omisión no tiene importancia

---

(5) Unos 216.000 millones de pesetas en educación frente a 6.098.400 millones de pesetas de renta nacional (renta nacional neta al coste de los factores, según la «Contabilidad Nacional de España, base 1970», del Instituto Nacional de Estadística. Madrid, 1977).

al referirnos a la mayoría de los países europeos, en los que la mayor parte de la educación está en manos del Estado y, en consecuencia, la financiación es fundamentalmente pública, pero sí la tiene en el caso de España, en donde, junto a Bélgica y Holanda, la enseñanza privada es muy importante y con ella los gastos en este tipo de enseñanza. Una vez más aparece la excepcionalidad del caso español en el campo de la educación.

e) Al publicarse nuevas ediciones de los anuarios estadísticos, se corrigen a veces las cifras de años anteriores, por lo que las series históricas dejan de ser homogéneas. Así, en el cuadro que hemos dado, las cifras relativas a 1960 no son siempre comparables con la de los tres años siguientes.

Todas estas limitaciones restringen la utilidad de este indicador y hacen posibles resultados aparentemente extraños, como el de Japón, Alemania..., con una cifra de gastos extrañamente baja.

Sin embargo, es importante señalar que, a pesar de estas limitaciones, este porcentaje de los gastos en la educación respecto a la renta nacional es el único indicador adecuado para las comparaciones internacionales. Se utiliza con mucha frecuencia como indicador la cifra del presupuesto del Estado destinado a educación comparada con el presupuesto total del Estado, pero tal indicador carece de significado. Primero, porque los límites del presupuesto varían de un país a otro y así resulta que los países socialistas parecen dedicar a la educación cifras relativas muy pequeñas, al incluir en el presupuesto un abanico de sectores mucho más amplio que los otros países. En los países socialistas el presupuesto del Estado representa una parte muy alta de la actividad económica total del país, mientras que en otros países representa una parte pequeña. Así, en Francia, por ejemplo, los gastos públicos en educación representaban en 1973 más del 27 por 100 del presupuesto nacional, pero sólo el 5 por 100 de la renta nacional, mientras que en la U.R.S.S. estos porcentajes son del 13,8 y del 7,5 y en la Alemania Oriental del 7,8 y del 5,7.

En segundo lugar, porque la estructura administrativa varía de unos países a otros y al encontrarse la educación a cargo de organismos muy distintos las cifras dadas no son homogéneas y comparables. Además, también el sistema presupuestario y las técnicas contables varían de un país a otro, siendo raro el caso en que todos los ingresos y gastos públicos aparecen en un solo presupuesto.

Por otro lado, con el desarrollo económico va creciendo el campo de actuación del Estado y con ello los presupuestos públicos respecto a la actividad económica total del país, por lo que, en relación con otros sectores, los presupuestos de educación suelen ser tan grandes en los países subdesarrollados como en los países más avanzados, e incluso mayores, sin que ello dé una idea significativa del esfuerzo relativo dedicado a la enseñanza. Así, por ejemplo, un trabajo de la UNESCO presentado en la Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación, celebrado en París en agosto de 1968, al comparar el volumen de los gastos públicos en educación con el presupuesto total, dice: «La comparación revela, sorprendentemente, que los países desarrollados no dedican en promedio a la educación un porcentaje de su presupuesto superior al de los países en vías de desarrollo» (6). Lo que

---

(6) Ministerio de Educación y Ciencia: «El planeamiento de la educación». Madrid, 1968, pág. 79.

parece «sorprendente» es la sorpresa del autor de esas palabras. Basta una simple ojeada a esos porcentajes para comprender que no son representativos de nada, sino sólo de la distribución relativa de esfuerzos dentro de cada país (cuadro 3). Llama la atención lo «mucho» que dedican a educación países muy atrasados y lo «poco» que gastan países muy avanzados, lo que indica que estos porcentajes son sospechosos.

CUADRO 3

**GASTOS PUBLICOS EN EDUCACION COMO PORCENTAJE DE LOS GASTOS PUBLICOS TOTALES (1973)**

EUROPA	%	OTROS PAISES	%
Francia ... ..	27,4	Costa Rica (1) ... ..	31,3
Holanda (1) ... ..	26,5	El Salvador (2) ... ..	27,6
Suiza ... ..	19,2	Mali (2) ... ..	27,0
Bélgica ... ..	18,7	Islas Fiji ... ..	25,1
Finlandia ... ..	18,0	Togo ... ..	24,6
Dinamarca ... ..	17,5	Venezuela ... ..	24,4
Noruega ... ..	15,5	Perú ... ..	22,6
Suecia ... ..	14,1	Panamá ... ..	22,5
Alemania (R. F.) ... ..	14,0	India ... ..	23,3
U.R.S.S. ... ..	13,8	Canadá ... ..	21,2
Italia ... ..	13,4	Turquía (1) ... ..	20,6
Portugal ... ..	12,5	Papua (2) ... ..	20,4
Polonia ... ..	10,7	Túnez ... ..	20,3
ESPAÑA ... ..	10,7	Marruecos ... ..	20,1
Austria ... ..	8,5	Nigeria ... ..	20,3
Alemania (R. D.) ... ..	7,8	Argelia ... ..	19,7
Rumania ... ..	7,6	Corea ... ..	19,7
Grecia ... ..	7,4	Japón ... ..	19,5
Checoslovaquia ... ..	7,4	Líbano ... ..	18,6
Hungría ... ..	6,7	Estados Unidos ... ..	17,9
		Madagascar ... ..	17,8
		Egipto ... ..	17,6
		Angola (1) ... ..	11,9
		Israel ... ..	7,4

FUENTE: UNESCO, «Statistical Yearbook 1975». París, 1976.

(1) 1972.

(2) 1971.

Pero hay más razones en contra de este indicador, y una es su gran variabilidad. Los presupuestos departamentales varían grandemente al estar sujetos a las decisiones políticas del momento. Basta aumentar mucho el presupuesto de un Ministerio para que bajen proporcionalmente los demás.

Por todo ello, es mucho más lógico utilizar el porcentaje de gastos en educación respecto a la renta nacional, a pesar de las limitaciones de este otro indicador.

### 3. Gastos de administración

De los gastos totales en educación es importante desglosar los gastos generales o administrativos y los gastos destinados directamente a la enseñanza, es decir, los gastos relativos a la actividad estricta de los centros docentes, por un lado, y los derivados de la gerencia o de administración, por otro.

Dada la heterogeneidad de las estructuras administrativas de los diversos países y la diferente amplitud del término educación, las comparaciones internacionales están sujetas a graves limitaciones, como todos los otros datos estadísticos relativos a este campo de la educación. El cuadro 4 indica que, en principio, los gastos puramente administrativos son más elevados en España que en los restantes países europeos, salvo el caso excepcional de Portugal, con el altísimo porcentaje de un 20,2 por 100, y el de Suiza, que supera ligeramente al nuestro. Estas diferencias, junto con las que presentan los gastos relativos del profesorado, indican que estos porcentajes son muy difíciles de manejar. Aprovechamos esta ocasión para insistir en la necesidad de plantear en las conferencias internacionales de la educación este tema de la homogeneización de las estadísticas económicas de la educación y, en general, de todas las estadísticas de este campo, pues en la mayoría de los casos los datos facilitados apenas sirven para algo más que para burdas comparaciones de poco interés.

CUADRO 4

**GASTOS DE ADMINISTRACION Y DE PROFESORADO**  
(Porcentaje de los gastos públicos ordinarios) (1973)

PAIS	Administración	Profesorado	% de los gastos ordinarios respecto a los G. P. totales
Austria ... ..	(+)	86,0	78,1
Bélgica... ..	1,7	69,9	99,1
Checoslovaquia ... ..	0,2	53,1	89,3
Finlandia ... ..	2,2	63,7	88,3
Francia ... ..	2,6	70,1	90,3
Alemania (R. F.) ... ..	1,4	70,4	74,8
Grecia ... ..	1,8	79,9	87,1
Hungría ... ..	0,4	45,5	88,2
Holanda (1) ... ..	1,4	79,9	81,3
Noruega... ..	1,7	69,0	81,2
Portugal... ..	20,2	61,6	87,1
ESPAÑA ... ..	5,0	74,7	84,4
Suecia ... ..	3,6	43,2	88,1
Suiza ... ..	5,7	51,3	78,3
Inglaterra (2)... ..	4,6	49,9	84,2
Canadá ... ..	6,7	56,5	89,9

FUENTE: UNESCO, «Statistical Yearbook 1975». París, 1976.

(+) Incluido en profesorado.

(1) 1972.

(2) 1971.

(3) Sólo Ministerio de Educación.

Pero aun cuando las cifras relativas a gastos de administración fueran homogéneas, su comparación no tiene gran interés. Sólo serviría como llamada de atención en el caso de que presentara diferencias muy grandes e indicara la existencia de posibles anomalías. La economía no es una mera técnica contable, sino una ciencia compleja, en la que las cifras aisladas carecen de valor mientras no se conozca la totalidad del problema. Para poder estudiar los gastos de la Administración de la educación, tendríamos que conocer numerosos factores, tales como el número de funcionarios, la división o estructura administrativa, el grado de dedicación de los funcionarios, el absentismo administrativo, la retribución de los funcionarios y tantos otros factores de difícil cuantificación.

El tema de la financiación de la Administración de la educación no puede abordarse sin conocer antes la organización y funcionamiento de esa Administración, por lo que después nos referiremos a este tema.

### III. FUENTES DE FINANCIACION

1. El crecimiento de los gastos en educación hace cada vez más importante el tema de las fuentes de financiación. ¿De dónde va a salir esa corriente creciente de dinero destinado a la educación? La educación es un bien que todos quieren recibir. Al enviar a sus hijos a la escuela, los padres creen que la educación va a cambiar el destino de sus hijos, abriéndoles la oportunidad de alcanzar cotas más altas de bienestar. Nadie quiere renunciar a este derecho. Por su parte, los gobiernos saben que la educación es la inversión más rentable para el país y quieren conceder a este campo el puesto que se merece.

En 1940 el Estado español dedicaba a la enseñanza el 5,5 por 100 del presupuesto total; para 1977 este porcentaje es del 18,6. El Ministerio de Educación y Ciencia ocupa hoy el primer lugar entre todos los Ministerios por la cifra de gastos, mientras que en 1950 ocupaba el quinto lugar.

2. Fundamentalmente, hay dos fuentes de financiación de la educación: la privada y la estatal, aunque, como es obvio, en última instancia es la familia, el ente privado, quien paga todos los gastos. En los países de Europa la financiación de la educación está fundamentalmente a cargo del Estado, el cual financia alrededor del 90 por 100 de los gastos en educación en la mayoría de esos países.

Respecto a la forma de financiación de la educación, pueden distinguirse en Europa tres tipos de países:

a) Aquellos en los que la enseñanza es totalmente estatal y, por tanto, también las fuentes de financiación son exclusivamente públicas. Es el caso de los países socialistas.

b) Países en los que predomina la enseñanza estatal y la financiación es también fundamentalmente pública. Comprende a todos los países de Europa ajenos al bloque socialista, con la excepción de los tres países del grupo siguiente.

c) Países en los que la enseñanza privada es muy importante, mayor



en algunos casos que la enseñanza estatal, y en los que, en consecuencia, o bien el sector privado es fuente de financiación importante o bien parte importante de la financiación pública va destinada al sector privado. En este grupo sólo hay tres países: Bélgica, Holanda y España.

En los países en los que existe enseñanza privada, el Estado puede subvencionar esta enseñanza, exigiendo, en contrapartida, al centro privado determinados controles y condiciones, sin que en ningún país de Europa esta subvención se extienda a todos los gastos del centro y a todos los centros. En ningún país de Europa está subvencionada toda la enseñanza privada.

3. Dentro de la financiación estatal puede existir una financiación a cargo de la Administración Central y a cargo de las Corporaciones Locales. Junto a países de administración centralista, como Francia o Italia, en que más del 80 por 100 de la financiación está a cargo del Estado, en otros países de tipo federal es más importante la financiación de las provincias, como es el caso de la República Federal Alemana, en la que más del 90 por 100 de la financiación sale de la Administración Local (cuadro 4). Un ejemplo de organización descentralizada es Gran Bretaña, donde las autoridades locales tienen a su cargo casi la totalidad de la educación primaria y secundaria. El otro extremo podría ser Francia, ejemplo de sistema altamente centralizado. Hay que tener en cuenta que el grado de centralismo en la organización educativa no va siempre paralelo con el mismo grado de centralización en la financiación.

CUADRO 5

FUENTES DE FINANCIACION DE LOS GASTOS PUBLICOS EN EDUCACION  
(1965, en porcentajes)

PAIS	Administración Central	Admón. provincial y local	Sector privado
Rep. Federal Alemana ...	2,71	94,89	2,40
Austria ... ..	58,95	34,00	7,05
Bulgaria ... ..	30,31	66,82	2,87
Dinamarca ... ..	66,29	33,71	—
ESPAÑA ... ..	63,37	3,33	33,30
Checoslovaquia ... ..	16,03	83,97	—
Finlandia ... ..	66,63	28,01	5,36
Francia ... ..	83,31	15,04	1,65
Holanda ... ..	81,25	17,95	0 80
Hungría... ..	55,85	36,63	7,52
Irlanda ... ..	90,52	3,15	6,33
Inglaterra ... ..	14,68	84,49	0,83
Italia ... ..	80,95	19,05	—
Irlanda del Norte ... ..	24,10	75,90	—
Escocia ... ..	22,57	71,94	5,49
Noruega ... ..	50,00	47,84	2,16
Suecia ... ..	67,33	30,74	1,93
Yugoslavia ... ..	—	—	5,36

FUENTE: UNESCO, «L'éducation dans le monde», V. París, 1972.

Ambos sistemas tienen ventajas e inconvenientes. La financiación centralizada iguala el desarrollo de las diversas provincias y desde este punto de vista de la equidad parece más justo que un sistema descentralizado. Por el contrario, este último sistema tiene la ventaja de aprovechar más la riqueza de las provincias y estimular más el interés por los problemas de la educación, aparte de que una educación local se adapta mejor a las peculiaridades regionales y está más cerca de los problemas de su región que la Administración Central. Un sistema compuesto de aportaciones locales proporcionales a la riqueza de la provincia y de aportaciones complementarias del Estado inversamente proporcionales al desarrollo provincial, podría aprovechar las ventajas de ambos criterios, complementando uno con otro. En general, parece predominar en todo el mundo la tendencia al crecimiento de la financiación pública y, dentro de ésta, de la central.

#### IV. LA EFICACIA DE LA MAQUINA ADMINISTRATIVA

##### 1. Necesidad de una Administración eficiente

El tema de la financiación de la educación no puede estudiarse con independencia del tema de la eficacia de la Administración educativa y, en general, de la Administración. Resulta absurdo tratar de aumentar los gastos en educación sin saber antes cómo se emplean los gastos actuales y cuál es su productividad.

Cada vez se hace más acuciante la necesidad de disponer de una Administración eficiente, por muchas y poderosas razones. En primer lugar, por el simple principio de racionalidad, que debe presidir la vida de todo órgano social y que exige aprovechar al máximo los recursos disponibles, con un funcionamiento óptimo del órgano, de forma que se alcance la máxima ventaja social.

Es cierto que si la medición de la rentabilidad de una inversión es siempre difícil en el ámbito colectivo, mucho más lo es en el campo de la educación. Por ello, no se trata tanto de aplicar complejos métodos de análisis de costes-beneficios o costes-eficacia y otros similares, sino de controlar claramente los gastos públicos y la organización de la Administración. El Estado no puede moverse por consideraciones de pura rentabilidad económica, como diría Myrdal. El Estado tiene que realizar precisamente las funciones básicas que no son rentables para las empresas privadas.

En segundo lugar, por el aumento del intervencionismo estatal. El principio liberal de la neutralidad de la Hacienda Pública está hoy abandonado, imperando el principio de la mayor intervención del Estado en la cosa pública, con independencia del régimen político imperante. Cuando Wagner anunciaba su famosa ley de crecimiento continuo de los gastos públicos constataba una realidad clara, pero enunciaba, a la vez, un principio que iba a dominar las finanzas modernas: el mayor intervencionismo del Estado. Hoy no encontraría defensores serios la tesis de J. B. Say de que el mejor impuesto es el más reducido. Por muy liberal que se sea, hoy es difícil negar la necesidad de aumentar los gastos estatales.

El aumento del intervencionismo estatal es especialmente patente en el caso de la educación. Hemos visto cómo en todos los países de Europa, salvo las tres extrañas excepciones de España, Bélgica y Holanda, la inmensa mayoría del alumnado está en manos del sector público, del Estado. Y lo más importante es que este hecho es consecuencia de una tendencia histórica universal hacia la estatificación de la educación.

La máquina administrativa crece ininterrumpidamente. Este crecimiento es evidente. Bastaría ver, para comprobarlo, la evolución del número de funcionarios. Esto hace cada vez más complejo y difícil el manejo de esa máquina y exige una mayor planificación y racionalización. Mientras es fácil manejar una pequeña empresa, es tarea gigantesca la de administrar la actual máquina administrativa, con cuantiosas cantidades destinadas a este campo y los miles de funcionarios que en él ejercen su función.

Este crecimiento es también especialmente patente en el sector de la educación. El sistema educativo español tenía unos dos millones y medio de alumnos en 1940, más de tres en 1950 y hoy supera los ocho millones de alumnos.

Esta extensión del campo de la educación, junto con el aumento de su importancia cualitativa, lleva, como hemos dicho al principio, a una cifra de gastos cada vez mayor. Y esto, a su vez, y como hemos también señalado, obliga a un control riguroso de los gastos y a un aprovechamiento óptimo de los medios disponibles y, en conjunto, a una mejor organización y funcionamiento de la Administración educativa.

## **2. La planificación de la Administración**

Parece, pues, evidente la necesidad de organizar y planificar racionalmente la Administración. La planificación no es sino la aplicación lógica del principio de racionalidad. Planificar es conjugar los fines, los medios y las medidas. Establecidos unos fines, hay que estudiar cuáles son las medidas más eficaces para alcanzar esos fines con los medios disponibles.

En primer lugar, deberá replantearse el eterno tema de los fines de la educación. ¿Se quiere producir buenos profesionales, buenos ciudadanos, hombres cultos, científicos...? ¿En qué medida o dosis debe aspirarse a estos diversos aspectos de la formación integral? La industria educativa es una extraña industria que no sabe exactamente lo que quiere producir, ni cuánto quiere producir, ni qué calidad tiene el producto obtenido, ni cuánto cuesta la unidad producida...

En segundo lugar, deberá analizarse y utilizarse adecuadamente los medios disponibles. La Administración es un conjunto de medios humanos y materiales, relacionados por unas normas de actuación. Para que la Administración funcione adecuadamente habrá que revisar su anatomía y su fisiología, es decir, su estructura y composición, las relaciones entre sus diversos órganos y su funcionamiento.

Deberá elaborarse primero la estructura de la Administración educativa, es decir, ese famoso organigrama administrativo que tantas tentaciones y quebraderos ocasiona al político y que tanto temor suscita en el funcionario.

Entre los medios de que dispone la Administración, el más importante es el humano, el funcionario. Este es el punto clave de la reforma administrativa. En relación con él, habría que aplicar el clásico lema de «querer, saber

y poder». El funcionario debe tener interés por la tarea que realiza, debe tener competencia para desempeñarla eficazmente y debe disponer de atribuciones y responsabilidades y medios materiales para llevarla a cabo. El funcionario está hoy gravemente desmoralizado por la inadecuada organización de la Administración, por la infrutilización y mala utilización de los servicios y, sobre todo, por la falta absoluta de estímulos en su profesión.

### 3. Condiciones de la reforma

Es importante señalar, para terminar, que la reforma de la Administración Pública es totalmente necesaria, pero que sólo debe llevarse a cabo en determinadas condiciones, de las que querríamos señalar las más importantes a nuestro juicio. En primer lugar, que sea una reforma *meditada y seria*. Que no sea una reforma más, porque esto sólo probaría que las reformas anteriores han sido deficientes y que no existen criterios claros sobre lo que basar la reorganización administrativa.

En segundo lugar, que sea una reforma *paulatina y progresiva*. Si una máquina funciona mal, no es prudente desmontar de golpe todas sus piezas, sino que es aconsejable ir las cambiando una a una, hasta descubrir dónde están los fallos. La reforma administrativa debe ser una tarea continua. Igual que «la educación es una permanente tarea inacabada», como dice acertadamente el preámbulo de la Ley General de Educación, así también lo es la reforma administrativa. La obsesión por llegar a *La* reforma agraria, o *La* reforma fiscal, o *La* reforma educativa..., da como resultado el que nunca logremos realizar tales reformas. Hay que ir reformando diariamente la Administración y huir de las reformas integrales o totales. Siempre hay que reformar algo. La reforma debe consistir en una mejora diaria, continua, de la Administración. Las reformas «para siempre» son las que menos duran.

La reforma debe *basarse en la experiencia*. Que no sea producto de unos estudios teóricos, sino basada en la realidad. Que no sea producto aséptico de laboratorio, sino resultado de un concienzudo estudio de la actual Administración.

Otro requisito es que *amolde los órganos a las funciones* deseadas y no al revés. No es lógica esa obsesión por los organigramas sin antes estudiar las funciones a realizar. Así, existen multiplicidad de órganos con funciones poco claras, o solapadas con otros órganos, o incluso vacías de atribuciones.

Es necesario también que la reforma sea *democrática*, es decir, que no sea elaborada sólo por un pequeño grupo de expertos, a espaldas de toda la Administración, sino que participe en ella todo el que tenga algo que aportar. Es lógico que las líneas generales de la reforma las elabore un pequeño número de técnicos, pero el organigrama que elaboren no tendrá vida si no se analizan los problemas de cada una de las secciones del Ministerio, y esto exige la participación de todos.

Pero si la reforma debe ser democrática, en el sentido amplio de este término, no debe serlo en el sentido demagógico. La reforma debe ser eminentemente *técnica*, sin concesiones demagógicas. La democracia, felizmente llegada a nuestras tierras, no es comprendida aún entre nosotros, no acostumbrados a frutas tan exquisitas. La democracia no consiste en el dominio

general del voto, ni en el dominio del más fuerte o del que más chille, lo cual es una dictadura como otra cualquiera, sino en el derecho de participación en todos los asuntos a través de los representantes libremente elegidos y el acatamiento a las normas dadas por el Gobierno una vez oído al pueblo.

Y debe ser técnica en un doble sentido. En el que acabamos de mencionar, como contrario a la demagogia, y en el sentido de «no política». La reforma debe atender primordialmente a la eficacia de la Administración. No debe dejarse llevar por consideraciones ajenas a este criterio empresarial de pura racionalidad. El objetivo debe ser el de lograr la máxima eficacia y rendimiento de la Administración.

Y, por último, que la reforma no se haga si no se tiene el firme propósito de reformar lo más importante: el factor humano, el funcionario. De nada sirven organigramas perfectos si no se solucionan los gravísimos problemas del horario, de la dedicación del personal, de las incompatibilidades, de las retribuciones, del sistema de ascenso... La reforma debe ser completa. Paulatina en el tiempo, pero integral en su extensión.

#### **4. Conclusión**

El problema de la financiación de la Administración educativa carece de sentido mientras no se relacione con el problema de la organización y funcionamiento de esa Administración. El desarrollo de nuestra educación no va a depender tanto del volumen de gastos destinados a este sector, sino del acierto de la política educativa. Y éste dependerá, en última instancia, de la organización de la máquina administrativa encargada de esa política. Es muy difícil que de una buena administración salgan malas leyes, y es imposible que de una mala administración salgan leyes buenas.

La Administración Pública se ha convertido en la empresa más importante del país, cuantitativa y cualitativamente. No sólo es la empresa más grande, sino la empresa que rige la vida de las demás empresas y de toda la sociedad. Carece, pues, de sentido planificar la vida del país mientras no se planifique la propia Administración Pública. El «Who plans the planners» es anterior, en el orden lógico, a los planes en general.

Y dentro de la Administración Pública, la educación es sector prioritario, también en calidad y en cantidad. No sólo es el sector con más funcionarios, sino el sector más influyente en la vida del país. La organización y eficacia de la Administración educativa es, pues, problema de la más alta prioridad y debe concedérsele la máxima importancia. Y el problema de la financiación de esta Administración no puede abordarse profunda y seriamente mientras no se haya reorganizado y puesta a punto la máquina administrativa.

## **UN PROBLEMA EN LA ADMINISTRACION DE PERSONAL: LA DISPERSION ESTATUTARIA DEL PROFESORADO ESTATAL**

José María MERINO SANCHEZ

Uno de los problemas más relevantes de la administración del profesorado español radica en la dispersión estatutaria que le ha afectado históricamente, ya que solamente la Ley General de Educación, y de modo tímido y escaso, introdujo planteamientos modernos en la legislación sobre el profesorado: primero, al reagrupar dentro de un marco común los distintos cuerpos de profesores; segundo, al establecer las líneas generales del tratamiento estatutario y profesional del profesorado estatal; por último, al vincular al Gobierno a la promulgación de un estatuto de profesorado no estatal.

Lo innovador de tales planteamientos es evidente, si observamos que, cuando se promulgó la Ley General de Educación, el régimen jurídico del profesorado estatal español estaba disperso en las legislaciones específicas de cada sector del sistema educativo, sin que se hubiese formulado pretensión alguna de unificarlo.

Esta falta de un tratamiento unitario es comprobable históricamente, ya que, a lo largo de los siglos XIX y XX, el profesorado español ha carecido de un régimen jurídico homogéneo y hoy día, aunque parece intentarse la unificación de criterios en la regulación de los aspectos principales de su régimen, su estatuto concreto se encuentra disperso en distintas legislaciones.

### **A) El planteamiento decimonónico: la Ley Moyano**

La primera gran exclusión del profesorado del régimen general de los funcionarios se dispuso en el artículo 44, 5.º, del Real Decreto de 18 de junio de 1852, sobre ingreso y ascenso en la Función Pública (Bravo Murillo), que señaló como no aplicables al profesorado las normas de su contenido.

En el título I de la sección tercera de la Ley de Instrucción Pública, de 9 de septiembre de 1857 (Moyano), se establecieron las líneas generales del tratamiento del profesorado: los requisitos para el ingreso, las normas genéricas de nombramiento y separación, las garantías de la inamovilidad, el principio de incompatibilidad de la enseñanza con todo otro empleo o destino público, la necesidad de autorización para enseñar un establecimiento privados o dar clases particulares. También aparecía la figura embrionaria de la excedencia forzosa, así como los derechos de jubilación y pasivos.

Por otra parte, la Ley Moyano, que afectaba a la generalidad del sistema educativo, establecía también las particularidades del régimen jurídico del profesorado de los distintos «estudios» (o niveles) del sistema, aunque hacía énfasis principal en la clasificación de sueldos de los distintos tipos de profesores, que abarcaban un amplísimo abanico. Como retribuciones complementarias del sueldo se establecía la pertenencia a las distintas clases del escalafón (con carácter general), los derechos de examen (para catedráticos

de Instituto, Enseñanzas Profesionales y Facultades), y las «retribuciones de los niños que puedan pagarlas» para los maestros de Primera Enseñanza.

Se determinaban edades mínimas para el ingreso en las distintas clases de profesorado y se aseguraba la «carrera» administrativa dentro de cada clase, introduciendo las categorías o clases escalafonales.

La normativa de la Ley Moyano fue desarrollada en los niveles de Universidades y de Segunda Enseñanza por los Reglamentos de 22 de mayo y 20 de julio de 1859, respectivamente. Aunque en ambos se dejaba para una regulación más específica el sistema de ingreso, al menos en ellos se establecía el cuadro general de las relaciones entre los profesores y sus centros respectivos, enumerando un prolijo repertorio de obligaciones.

Por otra parte, el Reglamento General para la Administración y Régimen de Instrucción Pública de 20 de julio de 1859 desarrolló el contenido de la Ley en el aspecto de la administración general y económica, así como el de la inspección en la generalidad del sistema educativo.

Puede asegurarse que la Ley Moyano fue, hasta la Ley General de Educación, el único intento —aunque tímido— de tratar unitariamente al profesorado español. Después se fue produciendo la dispersión reglamentaria que aceleró cada vez más la heterogeneidad de regímenes y su incomunicabilidad. A ello contribuyó poderosamente la propia formulación que la Ley Moyano hiciera del sistema educativo como un conjunto de sectores independientes y autónomos.

## **B) De la Ley Moyano a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes**

Desde la promulgación de la Ley Moyano hasta la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes (1900), a aquella dispersión estatutaria se unirá la progresiva consolidación de los regímenes jurídicos de los distintos sectores del profesorado. El único intento unificador quedará en simple declaración constitucional (Constitución de 1876, art. 12, párrafo 4.º, «Una Ley especial determinará los deberes de los profesores y las reglas a que ha de someterse la enseñanza en los establecimientos de instrucción pública costeados por el Estado, las provincias o los pueblos»).

En todo caso, en el lapso que media hasta los inicios del siglo XX irán cristalizando dos ideas fundamentales: la de la oposición como procedimiento regular de acceso inicial al profesorado estatal y un complejo sistema de traslaciones y ascensos para la provisión de las vacantes. (En poco tiempo, desaparecerán a estos efectos las categorías de sueldos y establecimientos docentes, hasta quedar solamente el «mérito» y la «antigüedad».) \*

En general, las formulaciones generales en cuanto al régimen de empleo del profesorado, se refieren únicamente a la pura mecánica de la provisión de plazas: sólo en períodos de carácter revolucionario se hará alusión a otros derechos o se eliminarán requisitos para acceder al profesorado. (Así, en el Decreto 15 de enero de 1870, que aprueba el Reglamento Provisional para traslaciones, ascensos y jubilaciones de catedráticos de las Universidades, Escuelas Superiores y Profesionales e Institutos de Segunda Enseñanza, dictado en cumplimiento del Decreto de 21 de octubre 1868, que declaró la «libertad de cátedra», la exigencia única del título suficiente para opositar y la objetivización de los tribunales de oposiciones.) En todo caso, estas decla-

raciones sufren las vicisitudes propias de la vida política española. En la reforma de la Segunda Enseñanza de 1898 (Real Decreto de 13 de septiembre) se perfila el enfoque centralista que presidirá la actividad docente hasta nuestros días, con breves interrupciones: se establecen los claustros, que preside un director «cuyo nombramiento y separación corresponden libremente al Ministerio» (entonces de Fomento), con la única limitación de que debería ser designado entre los catedráticos numerarios del Centro. Por otra parte, se establece la normativa sobre los programas y libros de texto, y así se determina (art. 24) que los catedráticos elegirán libremente los textos, pero éstos habrán de haber sido dictaminados previamente por el Consejo de Instrucción Pública y aprobados por Real Orden.

### C) El Estatuto jurídico del profesorado estatal en el primer tercio del siglo XX

a) En los primeros años del siglo XX, como consecuencia de la atribución de la gestión en materia educativa a un Departamento Ministerial específico, surge una importante producción normativa.

Por Real Decreto de 20 de septiembre de 1901 (de Régimen y Gobierno de los Institutos Generales y Técnicos) se consolida la estructura directiva de los Centros de la Segunda Enseñanza y se establece nuevamente una relación de deberes del profesorado, en la línea del Reglamento de 1859, que comprende desde la asistencia a clase («Para el catedrático no hay ocupación alguna más preferente que la del desempeño de su cátedra»), hasta los generales de obediencia al director y auxilio y cuidado del orden y la disciplina. Al hilo de estas formulaciones se perfila el esquema de un procedimiento disciplinario, que se generaliza para aquellos casos de profesores que tuviesen mala conducta moral o cometiesen «acciones impropias de una persona bien educada».

De modo también asistemático, se enumeran algunos derechos (ausencia del lugar de residencia en períodos de vacaciones) y se establece drásticamente un principio de incompatibilidad (art. 16): «Ningún catedrático, profesor ni auxiliar podrán dar lecciones particulares de ninguna clase. El que infringiese esta disposición será separado de su cargo, previo expediente gubernativo».

En el Reglamento de provisión de Escuelas Públicas de Primera Enseñanza de 14 de septiembre de 1902 se establece un repertorio de preferencias para la provisión y, sobre todo, el «derecho de consorte» (art. 43). En el artículo 59 se establece un minucioso repertorio de requisitos para las permutas, y en el 73 una norma que irá sufriendo sucesivas derogaciones y revivificaciones: la de que cualquiera que sea la fecha de nombramiento, los maestros se incorporarán a la nueva escuela en el curso siguiente.

Por Real Decreto de 22 de marzo de 1905 se reorganiza la Primera Enseñanza, con una pretensión de mejora del estatuto económico del Magisterio. En su preámbulo se señala, por ejemplo, que «... porque el maestro no cuenta con los haberes necesarios para vivir, sólo para vivir, ha de buscarlos desviando su actividad de la enseñanza, abandonando la escuela, trabajando corporalmente o dedicándose a enseñar con preferencia al niño acomodado, con abandono de innumerables niños pobres que, en grandes y pequeños lugares, vagan por las calles y preparan nuevas generaciones ignorantes». Pos-



teriormente, el preámbulo declara «tendrán medios de vida, pero a cambio de que trabajen, de que sirvan con verdadera vocación sus escuelas, de que busquen su prosperidad en el cumplimiento del deber». En general, el Real Decreto establece el sistema de los nuevos sueldos, incrementando el de categoría más baja en un 100 por 100, y el procedimiento de provisión de vacantes, declarando en su artículo 3.º la intención de ir aumentando hasta 30.000 las plazas de plantilla, «a medida que lo permitan los recursos del Tesoro». Por otra parte, mantiene el «derecho de habitación» (a cargo de los municipios); suprime las «retribuciones de los niños pudientes» («que sólo abonarán, en un papel especial de pagos, una cantidad... por curso en concepto de matrícula») y declara los 60 años como edad de jubilación forzosa (art. 25), regulando las fuentes nutricias de la Caja de derechos pasivos del Magisterio.

En los restantes niveles del sistema educativo, continúan tipificándose los procedimientos de provisión de vacantes. Así, por Real Decreto de 24 de abril de 1907, con referencia a la provisión de plazas en Universidades, Institutos y Escuelas de Veterinaria y Comercio, se determinan como turnos de provisión (art. 2.º) la Oposición Libre, el Concurso de Traslados y el Concurso de Ascenso, que, según se señala en el artículo 3.º, «se alternarán rigurosamente». La alternativa oposición-concurso quedará ya incorporada definitivamente al régimen jurídico de este profesorado, como regímenes regulares de ingreso y movilidad en la función pública de carácter docente.

b) El año 1918 se promulga la Ley de Bases de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado. Se trata de un texto muy importante, en tanto supone el más riguroso esfuerzo por profesionalizar la función pública que se ha producido en España. En principio, su contenido se refiere, sobre todo, a los funcionarios públicos de pura administración, definiéndose sus escalas y categorías; sistema de ingreso y ascensos; situaciones, incidencias, jubilaciones, clases pasivas... En la base décima se determina el derecho asociativo de los funcionarios públicos, que será ampliamente utilizado en los veinte años subsiguientes.

La Ley de Bases fue desarrollada por medio del Reglamento aprobado por Real Decreto de 7 de septiembre de 1918. Un Real Decreto de la misma fecha dictaba las reglas a que habría de ajustarse la adaptación a los funcionarios de Cuerpos especiales de las disposiciones de la Ley de Bases. El Reglamento establecía las normas de clasificación de los Cuerpos Generales de Administración; las reglas sobre oposiciones; las referentes a provisiones y ceses, traslados, permutas, licencias, vacaciones e incompatibilidades, las excedencias, jubilaciones y al régimen disciplinario. Las Asociaciones de Funcionarios eran reguladas en el capítulo IV, donde se pormenorizaba el procedimiento constitutivo de aquéllas, de acuerdo con la Base décima de la Ley.

En la «Gaceta» del día 25 de julio, un día después del de publicación de la Ley de Bases, se promulgó el Estatuto General del Magisterio de Primera Enseñanza, aprobado por Real Decreto de 20 de julio, cuyas líneas generales de estructura mantendrán los posteriores Estatutos de 1923 y 1947. Puede asegurarse que, por medio de aquel texto legal, queda fijado el Estatuto Jurídico del Magisterio Nacional. Es de resaltar el artículo 164, que pretende impedir la proliferación de derechos no establecidos en el propio texto, ya que en el caso del Magisterio Nacional, tradicionalmente, se han sustituido las mejoras retributivas por una multitud de privilegios estatutarios de pe-

queña entidad. («Queda terminantemente prohibida la concesión o reconocimiento de derechos fundados en analogía, extensión o cualquier otro término de pretendida equidad que no tenga su base directa en preceptos del Estatuto General del Magisterio».)

Por Real Decreto de 18 de mayo de 1923 se aprueba un nuevo Estatuto General para el Magisterio de Primera Enseñanza. Se justifica, en su Preámbulo, las numerosas modificaciones que, en el breve lapso de tiempo transcurrido, sufrió el anterior de 1918. El Preámbulo señala, como notas características del Estatuto, que «tiene una orientación definida, acomodada a los tiempos; nueva en los Códigos del Magisterio y eficaz para proveer los destinos» ... como notas características, apunta que «regula automáticamente el ingreso, el reingreso y los cambios de escuela» ... «otorga a los maestros amplia intervención en los Tribunales, equivalente a la facultad de seleccionarse a sí mismos; unifica los métodos de provisión, sin margen para los llamados extraordinarios o de privilegio (...), restringe la excesiva libertad que presidía las permutas y el llamado derecho de consorte». Efectivamente, el Estatuto de 1923, define minuciosamente el régimen jurídico del Magisterio.

c) Por Real Decreto de 15 de septiembre de 1923 se constituye el Directorio Militar y en los meses subsiguientes se produce una amplia normativa que se pretende encaminada al mejoramiento de la función pública: se declaran caducadas todas las «comisiones, agregaciones y licencias» —excepto las debidas a enfermedad, estudios, etc.— (Real Orden de 16 de septiembre); se dejan en suspenso todas las oposiciones y concursos (Real Orden de 1 de octubre); se dispone que debe prepararse un plan orgánico de la administración amortizando 1/4 parte de las vacantes (Real Decreto de 1 de octubre); se suspenden las licencias por tres meses sin sueldo (Real Orden de 20 de octubre); se derogan todas las autorizaciones para horas extras y trabajos a destajo (Real Orden de 6 de noviembre), etc.

Pese a las pretensiones, en cierto modo regeneracionistas, debe señalarse que ni los sistemas de provisión de plazas ni de movilidad general del profesorado sufrieron alteración, aunque, por lo que toca a los derechos económicos, se introducen nuevos factores (así, las «Permanencias» de estudiantes en Institutos de Segunda Enseñanza). También se generalizan algunos derechos, restringidos antes a determinados cuerpos, como la «Licencia por embarazo», extendida a todas las funcionarias del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. En otros casos, simplemente se amplía levemente el ámbito de aplicación de un derecho, así el de «consorte», que se extiende a las profesoras de Escuelas Normales casadas con funcionarios del Ministerio.

En cuanto a los nombramientos de cargos directivos de los Centros, el Real Decreto de 4 de abril de 1927 dispone que todos los cargos directivos serán nombrados y separados libremente por el Ministerio entre profesores numerarios del Centro respectivo.

d) La Constitución de 1931 se refirió a los funcionarios públicos en su artículo 41, y a la cultura y enseñanza en los artículos 48, 49 y 50, estableciendo con líneas generales del «status» funcional que los nombramientos, excedencias y jubilaciones se harían conforme a las leyes; que se garantizaba la inamovilidad; que la separación del servicio, las suspensiones y los traslados sólo podrían hacerse en base a causas legales. Además, se proclamaba la libertad de cátedra y se señalaba la responsabilidad subsidiaria del

Estado o Corporación respectiva en caso de infracciones cometidas por los funcionarios públicos. En realidad, la Constitución venía a recoger a su nivel muchas de las características del estatuto funcional acunadas ya desde la Ley de 1918.

El período republicano se inició con una serie de medidas encaminadas a la mejora de la función pública. Así, el Decreto de 28 de octubre de 1931, que establecía horarios y reducía las plazas en un 50 por 100, pero del que estaba excluido, entre otros, el «personal facultativo docente».

Dentro de las medidas adoptadas en este período en orden al régimen jurídico del profesorado merece destacar el Reglamento para oposiciones a Cátedras Universitarias de 25 de junio de 1931, en cuyo Preámbulo expone, como posible sistema para el futuro «una oposición dividida en dos momentos: uno, que seleccionase un grupo reducido de candidatos a raíz de la vacante de una cátedra, y otro, que eligiera entre ellos el candidato deseable, después de que los seleccionados ampliaran sus estudios durante un plazo suficiente en las Universidades y en los Centros de Investigación extranjeros más afamados en el cultivo de la disciplina respectiva, y después de que ejerciera, durante otro lapso prudencial, docencia efectiva en una Universidad». Sin embargo, por entenderlo aún inviable, establece un sistema transitorio basado, por lo que toca a la constitución de los tribunales en procurar «combinar el automatismo con la libre elección de los más capacitados, con la discreta selección de algunos vocales por el Consejo de Instrucción Pública, todo dentro de la más escrupulosa busca de las personas que por su competencia efectiva y no sólo oficial puedan elegir el candidato más autorizado».

Este sistema de Tribunales representativo de los distintos sectores académicos y científicos fue derogado durante el propio período republicano (por Decreto de 4 de octubre de 1935 se estableció que los vocales deberían ser todos catedráticos numerarios de la misma asignatura, designados «por riguroso orden de antigüedad»), pero pronto se volvió a él, aunque con matices (Decreto 30 de diciembre de 1935).

También en el nivel de la Segunda Enseñanza se promulgó un Reglamento de oposiciones (Decreto de 4 de septiembre de 1931) que, señalándose provisional y transitorio, tenía por objeto «dar mayor flexibilidad al sistema, a fin de disminuir su tendencia memorista, al tiempo que se da mayor importancia a la preparación metodológica de los aspirantes».

En esta época se establecen sistemas de acceso a la docencia mediante «cursos selectivos». Así, los convocados por Decreto de 3 de julio de 1931 para ingreso en el Magisterio «apartándose totalmente —dice el Preámbulo— del sistema de oposiciones donde predomina el recelo, la desconfianza y los ejercicios memorísticos y verbalistas». Este criterio se extendió a la Segunda Enseñanza por el Decreto de 23 de junio de 1933, que convocó cursos prácticos para seleccionar encargados de Curso para Institutos y Colegios subvencionados de aquel nivel.

Por lo demás, en cuanto a la dispersión en el tratamiento jurídico del profesorado, el período no se diferenció de sus antecedentes.

#### **D) El Estatuto jurídico del profesorado desde la Guerra Civil**

Los cambios políticos consecuentes a la Guerra Civil no afectaron a la consideración sectorial y diversa del profesorado. Al principio de la conflu-

gración se dispusieron tratamientos unitarios, pero solo en cuanto a las medidas de carácter sancionador (instauración de las «Comisiones depuradoras» del profesorado, por Decreto de 8 de noviembre de 1936). Luego, continuó la heterogeneidad reguladora. En algunos niveles incluso se anunció una mayor disgregación, como en la Ley de Bases de Reforma de la Segunda Enseñanza, de 20 de septiembre de 1938.

Este período, hasta la promulgación de la Ley General de Educación, está caracterizado por la progresiva «compartimentación» de los distintos sectores educativos, a través de la promulgación de leyes totales específicas de cada uno de ellos, lo que produjo una gran heterogeneidad en el régimen estatutario del profesorado, solamente paliada por las normas de la Ley de Funcionarios de 1964 y disposiciones complementarias aplicables a este colectivo.

#### a) *Las leyes específicas de cada sector educativo*

El elevado número de diferentes clases de profesores existente cuando se promulgó la Ley General de Educación era fruto de la aludida compartimentación sectorial del sistema educativo, que a partir de la Guerra Civil se consolida firmemente, sobre todo mediante la promulgación de las leyes específicas de cada sector:

- Ley de Ordenación Universitaria, 1943.
- Ley de Enseñanza Primaria, 1945.
- Ley de Enseñanza Media y Profesional, 1949.
- Ley de Formación Profesional Industrial, 1955.
- Ley de Ordenación de las Enseñanzas Técnicas, 1957.

Varias de ellas sufrieron sucesivos retoques o sustituciones por nuevas normas, pero todas respondían a un criterio de independencia y heterogeneidad de las respectivas enseñanzas con relación a las demás.

En todo caso, merece destacarse, como propia de este período, la minuciosa determinación de requisitos de ingreso, obligaciones y derechos de distintos tipos de profesores. Así, en la Ley de Ordenación Universitaria de 29 de julio de 1943, capítulo VIII; Ley de Ordenación de la Enseñanza Media de 26 de febrero de 1953, capítulo III; Ley de Enseñanza Primaria de 17 de julio de 1945 (reformada por la Ley 169/1965), título IV... Por lo que toca al último de estos niveles, por Decreto de 24 de octubre de 1947 se aprobó el Estatuto del Magisterio Nacional Primario, en el que se enfoca exhaustivamente el régimen jurídico de los funcionarios de este Cuerpo.

Estos tratamientos parciales arrojan en la práctica diferencias en los respectivos estatutos. Así, se consolidan sistemas de ingreso diferentes para los distintos Cuerpos: el acceso directo en el Cuerpo del Magisterio Nacional de los alumnos con «mejor expediente académico y calificación de prácticas»; o el «acceso por concurso» de profesores agregados a catedráticos en las Universidades; o el concurso-oposición tras ejercicio de cinco años de docencia para el profesorado de Formación Profesional Industrial.

También aparecen o se consolidan derechos no generalizados, como la dispensa de función docente durante un curso con reserva de cátedra de los catedráticos de Universidad; la «excadencia activa» de los catedráticos de

Enseñanza Media; el derecho a la «casa-habitación» y el «derecho de consorte» en los concursos de traslado de los maestros nacionales.

En este panorama diverso no es de extrañar la anarquía retributiva, con el juego en muchos casos clandestinos de las «permanencias» de alumnos o los «derechos obviales», y la falta de tipificación general de circunstancias tan requeridas de ello como la edad de jubilación o el régimen disciplinario.

## b) *Incidencia de la legislación general de funcionarios*

La Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964 incidió en el régimen jurídico del profesorado, al prescribirse de aplicación general su título III (sobre los funcionarios de Carrera) con algunas excepciones en su artículo 24.3.

Por medio de aquel texto quedaron regularizados importantes aspectos del régimen jurídico de todos los funcionarios, incluidos los profesores de cualquier Cuerpo: los requisitos para la adquisición de la condición de funcionarios; las causas de pérdida de dicha condición; las situaciones de excedencia —especial, forzosa y voluntaria— y supernumerario; la suspensión de funciones y el orden de reingreso en el servicio activo. Además quedaron también regulados con carácter general los derechos (incluyendo vacaciones, permisos y licencias), deberes e incompatibilidades, aunque dadas las características especiales del régimen de empleo en los Centros docentes se trataba de normas de formulación no muy adecuada al profesorado, así como el régimen disciplinario.

Sin embargo, se excluían de la aplicación general de la Ley la determinación de las edades de jubilación y la regulación de la situación de «servicio activo».

Después de la Ley de Funcionarios, la legislación general siguió incidiendo en el estatuto jurídico del profesorado funcionario. Así, la Ley de 4 de mayo de 1965 sobre Retribuciones, que determinó el «eje esencial de las retribuciones del funcionario público» (Preámbulo) a través del sistema sueldo-base, coeficientes y trienios; la Ley de Derechos Pasivos de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, el Reglamento General de Ingreso en la Administración Pública que establece con carácter general los tipos de pruebas (oposición, concurso o concurso-oposición) y sus características, los requisitos mínimos de las convocatorias, y los plazos y actuaciones genéricas del procedimiento.

Esta legislación general no era suficiente para regular clara y totalmente los múltiples Cuerpos, sobre todo en tema de características tan específicas como las derivadas de la docencia. Esto quedó claro cuando, al regular el sistema de retribuciones complementarias de los funcionarios de la Administración Civil del Estado (Decreto 889/1972, de 13 de abril), y con referencia concreta al «complemento de dedicación especial», se dispuso (art. 5.º, 3) «En atención a las peculiaridades del régimen de dedicación especial y las cuantías de las mismas», añadiendo una disposición derogatoria en la que se mantenía transitoriamente el sistema de retribuciones del profesorado vigente en aquella fecha.

**E) La situación al promulgarse la Ley General de Educación.  
Planteamientos reformistas**

Cuando se publicó la Ley General de Educación, el sistema educativo español estaba dividido en sectores autónomos, con sus específicas líneas pedagógicas, su administración independiente y su propio profesorado.

*Diversidad en cuanto a los contenidos pedagógicos*, que se manifestaba en el tratamiento independiente e incluso descoordinado de los planes de estudio de los distintos sectores; *administración independiente*, que se reflejaba en la organización sectorial del propio Ministerio, según el esquema Enseñanza Primaria/Media/Superior, de tradición decimonónica, consolidada en la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Nacional de 1942 y mantenida en la reorganización de 1968; *profesorado diverso*, como puede comprobarse en el último presupuesto de gastos del Ministerio de Educación y Ciencia aprobado con anterioridad a la Ley General de Educación, en el que aparecen los siguientes Cuerpos de profesores de carrera.

**a) Administrados por la Dirección General de Enseñanza**

*Superior e Investigación:*

- Catedráticos Numerarios de Universidad.
- Profesores Agregados de Universidad.
- Catedráticos de Escuelas Técnicas de Grado Superior.
- Maestros de Taller o Laboratorio y capataces de Escuelas Técnicas de Grado Superior.

**b) Administrados por la Dirección General de Enseñanza**

*Media y Profesional:*

- Catedráticos Numerarios de Institutos Nacionales de Enseñanza Media.
- Profesores Agregados de Institutos Nacionales de Enseñanza Media.
- Catedráticos Numerarios de Institutos Técnicos de Enseñanza Media.
- Profesores Especiales Numerarios de Institutos Técnicos.
- Maestros de Taller Numerarios de Institutos Técnicos.
- Catedráticos de Escuelas Técnicas de Grado Medio.
- Auxiliares Numerarios de las Escuelas de Ingeniería Industrial.
- Catedráticos Numerarios de Escuelas de Comercio.
- Profesores Especiales de las Escuelas de Comercio.
- Profesores Auxiliares de las Escuelas de Comercio.
- Profesores de las Enseñanzas Auxiliares Mercantiles.
- Profesores Numerarios de las Escuelas Oficiales de Idiomas.
- Profesores Auxiliares de las Escuelas Oficiales de Idiomas.
- Profesores Numerarios de las Escuelas de Maestría Industrial.
- Profesores Especiales de las Escuelas de Maestría Industrial.
- Maestros de Taller de las Escuelas de Maestría Industrial.

**c) Administrados por la Dirección General de Enseñanza Primaria:**

- Directores Escolares.
- Maestros Nacionales de Enseñanza Primaria.

- Catedráticos Numerarios de las Escuelas Normales.
- Profesores Adjuntos de las Escuelas Normales.

d) *Administrados por la Dirección General de Bellas Artes:*

- Catedráticos Numerarios de Bellas Artes.
- Profesores Auxiliares de Escuelas de Bellas Artes.
- Catedráticos Numerarios de Conservatorios de Música y Declamación.
- Profesores Especiales de los Conservatorios de Música y Declamación.
- Profesores Auxiliares de los Conservatorios de Música y Declamación.
- Profesores de Términos de las Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos.
- Profesores Numerarios de Entrada de las Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos.
- Maestros de Taller de las Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos.
- Ayudantes de Taller de las Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos.

Aparte de estos Cuerpos, las distintas Direcciones Generales administraban también el colectivo constituido por los profesores que no tenían la condición funcional «de carrera». Así los profesores Adjuntos, encargados de Curso y de Laboratorio, ayudantes de Clases Prácticas, Clínicas y Laboratorios, profesores de Idiomas, profesores de Religión y de las llamadas Disciplinas del Movimiento, profesoras de Escuelas-Hogar.

A los efectos concretos del régimen jurídico del profesorado, y dada la diversidad de situaciones, los temas más candentes con que se encontraba la Ley General de Educación eran, pues, la dispersión estatutaria y la incomunicación entre los distintos sectores. Por eso, el título III de la Ley General de Educación, por el mero hecho de agrupar bajo el mismo epígrafe a todo el profesorado del sistema, ya hacía un planteamiento novedoso. Pero la novedad iba mucho más allá, puesto que uno de los enfoques primordiales de la Ley consistía en la reestructuración del sistema educativo español con arreglo a criterios de unidad e interrelación. La crítica previa del Libro Blanco, aparecido en 1969, señalaba como base para una política educativa coherente la necesidad de superar las líneas ya anquilosadas de la Ley Moyano de 1857, que habían venido rigiendo prácticamente hasta entonces como principios básicos del sistema educativo.

Este planteamiento de unidad e interrelación del sistema y su concepción como un proceso permanente pretendían ser la base ideológica de la estructura corporativa creada en el propio texto legal.

De un modo más minucioso, se puede señalar que la Ley estableció las líneas generales del régimen de empleo de todo el profesorado: requisitos para el desempeño de la enseñanza según los distintos niveles y modalidades, bases de la formación y del perfeccionamiento, deberes y derechos; en cuanto al profesorado estatal, la Ley simplificó aquella enorme diversificación de Cuerpos de profesores, creando once Cuerpos Especiales Docentes articulados en cuatro grandes grupos (art. 108 de la Ley General de Educación):

### *Cuerpos especiales:*

- a) Cuerpo de Profesores de Educación General Básica, que tendrá también a su cargo la Educación Preescolar.
- b) Cuerpo de Catedráticos Agregados de Bachillerato.
- c) Cuerpo de Profesores Agregados de Bachillerato.
- d) Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Escuelas Universitarias.
- e) Cuerpo de Profesores Agregados de Escuelas Universitarias.
- f) Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Universidad.
- g) Cuerpo de Profesores Agregados de Universidad.
- h) Cuerpo de Profesores Adjuntos de Universidad.
- i) Cuerpo de Profesores de Enseñanzas Especializadas.
- j) Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Formación Profesional.
- k) Cuerpo de Profesores Agregados de Formación Profesional.

### *Grupos que encuadran los diferentes Cuerpos especiales:*

- a) Profesores de Centros de Educación Preescolar y de Colegios Nacionales de Educación General Básica.
- b) Profesores de Institutos Nacionales de Bachillerato.
- c) Profesores de Centros de Educación Universitaria.
- d) Profesores de Centros de Formación Profesional de Primero y Segundo grados.

Esta simplificación en once Cuerpos es acaso el más interesante logro de la Ley General de Educación, desde el punto de vista de la regularización del profesorado del Ministerio de Educación y Ciencia, puesto que comporta una simplificación a efectos retributivos e, inevitablemente, a efectos estatutarios, con la natural homogeneización cualitativa.

Por otra parte, y a través del procedimiento de reservar plazas de Cuerpos para ser provistas por concurso-oposición entre profesores del mismo nivel, pero de inferior rango o incluso por los de inferior nivel, la Ley General de Educación perfiló los primeros esbozos de la denominada «carrera docente». Además, la Ley llevó su intento unitario a la consideración del profesorado no estatal, que sujetó a sus prescripciones en todo lo referente a titulaciones mínimas exigibles y a la relación de empleo con los Centros respectivos, determinando la necesidad de que fuese formalizado un Estatuto específico de este sector.

En resumen, la Ley General de Educación pasó de una concepción del sistema educativo que respondía a niveles independientes y no coordinados a una concepción homogénea del sistema con un régimen común para todos los sectores, si bien manteniendo las modalidades a que responden los distintos niveles.

### **F) El tema del «Estatuto de la Función Docente»**

Del simple enunciado de los puntos a que se refiere su título III puede desprenderse que la Ley General de Educación contenía el propósito de re-



gular ampliamente el régimen estatutario del profesorado. En el caso del profesorado no estatal, el mandato legislativo es claro, e incluso parece prever la existencia de un texto unitario. En el caso del profesorado estatal, y aunque no existe en la Ley General de Educación referencia alguna al Estatuto y mucho menos a un texto unitario de aquel carácter, no cabe duda de que están perfiladas las líneas generales de un tratamiento estatutario común.

En todo caso, el problema de que el Estatuto de la función docente estatal esté contenido en un texto único o en textos diversos, es menos relevante que la voluntad de la Ley de que las situaciones jurídicas y el régimen profesional del profesorado estén regulados con arreglo a criterios homogéneos.

La instrumentación de una reglamentación estatutaria homogénea es consecuente con la simplificación corporativa operada por la Ley General de Educación y con los nuevos contenidos educativos. Por otra parte, y en tanto que comportaría una adecuada reforma del «status» profesional docente, supone una pieza capital del sistema, ya que, como se ha repetido, el régimen jurídico del profesorado estatal está formado en la actualidad por una normativa dispersa y que ha ido produciéndose por aluvión, sin criterios generales mínimamente unificadores.

Cualquier aproximación racional a la regulación jurídica del personal docente que presta sus servicios al Estado, debe tener en cuenta la necesidad de dar un tratamiento jurídico coherente a los distintos colectivos, de modo que su diversidad no sea, sin embargo, causa de particularismos en aquellos temas que son susceptibles de un tratamiento común.

Por otra parte, conviene que la regulación jurídica no pierda de vista la potenciación de la «carrera docente» que, apuntada escasamente en la Ley General de Educación, es, sin embargo, un elemento importante para la superación de los viejos Cuerpos, cerrados como compartimentos estancos e impermeables.

En todo caso, un sistema estatutario del profesorado estatal tendría que abarcar con carácter general y sin perjuicio de las normas específicas de ingreso en cada Cuerpo especial, una serie de aspectos referentes al ingreso, a la formación y perfeccionamientos y al cuadro de funciones, derechos y deberes.

— Ingreso: Sería necesario establecer con carácter general los sistemas de selección y los calendarios de provisión; la estructura de las pruebas y los criterios de designación de los órganos encargados de la selección.

— Adquisición y pérdida de la condición de profesor de carrera; situaciones; movilidad dentro de las plantillas de los centros; adscripción a las mismas y, en general, cuanto forma parte de la vida administrativa de los profesores que respondería en líneas generales, aunque con importantes matices, a la legislación común sobre el tema.

— Formación y perfeccionamiento: debería tratarse en este punto tanto lo referente a la formación pedagógica y a los necesarios estudios y experiencias prácticas del profesorado como al perfeccionamiento en ejercicio, señalando también los plazos, métodos y aspectos generales de ambos temas.

— Por último, y con carácter general, el estatuto describiría las funciones de los profesores, declararí sus derechos y deberes tanto en el plano

de empleados públicos como en el específicamente profesional (cargos directivos, claustros, asociacionismo y sindicación), establecería las bases del sistema retributivo y señalaría las incompatibilidades.

Un planteamiento de este carácter, basado en criterios unificadores, llevaría consigo un tratamiento más equitativo de los cuerpos y sectores tradicionalmente menos favorecidos y, de modo subsidiario, permitiría una eficaz gestión desde el punto de la administración de personal.

# Otros estudios

## LA EVOLUCION SOCIO-CULTURAL DE LA POBLACION ESPAÑOLA

Luis CORDERO PASCUAL \*

### 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Es un hecho indiscutible que la población mundial está continuamente evolucionando, cambiando, no sólo cuantitativamente, sino también cualitativamente. El cambio cualitativo va en busca de un modelo, de un fin considerado más ventajoso para el hombre, que aspira a vivir con la máxima felicidad y comodidad posibles. En esta larga marcha de la humanidad, unos países son los avanzados y otros los retrasados; los segundos van siguiendo con un desfase cronológico de una serie de años o de siglos a los primeros, aunque a lo largo del tiempo no siempre han ocupado el mismo puesto entre los diferentes países o regiones de la tierra. Civilizaciones han existido que después de cumplir un ciclo histórico, de ser modelo del resto del mundo conocido en su tiempo, han caído, pasando a un estado de postración del que no han vuelto a salir o lo han efectuado después de muchos siglos.

No solamente han variado los grupos humanos, países, regiones, pioneros del desarrollo, sino que también han cambiado los objetivos, los fines de ese desarrollo, y así, en unas épocas se han perseguido metas fundamentalmente espirituales, culturales, en tanto que en otras el máximo énfasis se ha puesto en metas materiales, de bienestar material. Ciertamente no puede hablarse de exclusividad de unos u otros fines, pero sí de predominio de unos u otros dentro del objetivo o fin general de la época.

El hombre siempre ha aspirado y aspira a una vida mejor, su tendencia natural es a buscarla, pero siempre se plantea el problema previo de definir en qué consiste esa mejora, cuál es la vida mejor. Si el hombre tiene necesidades espirituales y materiales, parece lógico pensar que el desarrollo y satisfacción armónica de estas dos clases de necesidades constituya quizá el verdadero sentido del crecimiento humano. Pero, como antes se ha apun-

---

\* Economista. Estadístico Titulado Superior del Ministerio de Educación y Ciencia.

tado, a lo largo de la historia de la humanidad en pocas ocasiones, o en ninguna, ha existido ese equilibrio.

En el momento actual se está viviendo una época fundamentalmente científica y técnica, cuyo objetivo principal consiste en alcanzar un alto grado de desarrollo tecnológico que ponga en manos del hombre una serie de aparatos para facilitarle la vida material, proporcionándole un alto nivel de comodidad. Pioneros de ese desarrollo tecnológico son los países industrializados, cuyo núcleo principal está formado por Estados Unidos y Europa Occidental, y parece que todo movimiento de los restantes países del mundo debe orientarse a conseguir un modelo de sociedad semejante al que tienen éstos.

Sin embargo, están surgiendo voces y movimientos de protesta activa o pasiva ante unas metas que, cuando se consiguen, no dejan satisfecho al hombre. Es la necesidad de no cifrar toda la aspiración humana en el consumo de bienes materiales y en estas nuevas tendencias los jóvenes suelen ser los principales protagonistas. No es un desprecio absoluto de objetos materiales, aunque a veces pueda llegarse a él, pero sí es un convencimiento de que éstos deben ser el instrumento, el medio para que las potencialidades del ser humano en toda su compleja y rica variedad se desarrollen plenamente, desarrollo al que han de tener acceso todos los hombres y no sólo unas minorías privilegiadas por razón de su lugar de residencia o de su nacimiento dentro de una familia perteneciente a una clase social privilegiada.

Uno de los medios reconocido como más idóneo para conseguir ese progreso social es la adquisición de un nivel educativo y cultural más alto, aunque muchas veces los sistemas educativos se limitan casi exclusivamente a proporcionar al individuo una preparación marcadamente utilitarista que le sirva para ejercer una profesión o un oficio que le permita ascender dentro de la escala profesional sin despertar en él un espíritu crítico, un mayor gusto por las satisfacciones de tipo espiritual, como la música, la literatura, el arte, etc.

No obstante, el movimiento ascendente de la humanidad se da, aunque muy lentamente, en unas regiones más, en otras menos y los intercambios de información y de metas u objetivos propuestos, favorecidos por las organizaciones mundiales, van facilitando este lento caminar. Dentro de él pueden distinguirse dos aspectos, los que antes se han apuntado: la elevación del nivel socio-económico y la elevación del nivel educativo de los diversos grupos humanos, existiendo entre ambos, indudablemente, una fuerte correlación en virtud de que la mayor formación educativa permite ejercer profesiones de mayor contenido científico, técnico o cultural, que a su vez llevan consigo un ascenso en el estatus social y económico. La primera parte de la última afirmación se daría de cualquier forma, pero máxime se da teniendo en cuenta el contenido generalmente utilitario de los «curriculum» educativos, como antes se ha mencionado.

El avance socio-económico y educativo de la población puede darse, y de hecho se da, de dos formas: la primera por el simple enriquecimiento paulatino y constante de las diversas profesiones y niveles educativos y la segunda por el trasvase de las personas de niveles inferiores a otros superiores, bien ellas mismas, bien sus descendientes. En el primer caso se produce un desarrollo de la humanidad como tal, pero de darse en exclusividad fallaría el desarrollo social de intercomunicación de los diferentes grupos

sociales, que es el que proporciona el segundo tipo; es en éste cuando dentro de una misma familia los miembros de las distintas generaciones van superando la profesión o el nivel educativo que tenían o tienen sus progenitores. A este tipo de desarrollo, al estudio de esa movilidad social intergeneracional en España, están dedicadas las siguientes páginas, analizando los resultados de la encuesta de equipamiento y nivel cultural de las familias realizada en abril de 1975 y publicados por el Instituto Nacional de Estadística (1).

## 2. LA POBLACION ESPAÑOLA: SU DISTRIBUCION SOCIO-ECONOMICA Y EDUCACIONAL

Para clasificar a las familias españolas según su estatus social se han tenido en cuenta los dos factores que determinan éste principalmente: la categoría socio-económica del cabeza de familia y su nivel de estudios, pues no cabe duda que de la conjunción de ambos se obtiene un índice bastante representativo del nivel alcanzado dentro de la sociedad actual.

El total de los 9.351.893 cabezas de familia españoles se han agrupado, pues, según los siguientes grupos socio-económicos que se ajustan a criterios de clasificación internacionales:

CUADRO 1

CATEGORIA SOCIECONOMICA DEL CABEZA DE FAMILIA	Número de cabezas de familia	Porcentaje
Total .....	9.351.893	100
Total activos agrarios .....	1.934.775	20,7
Empresarios agrarios con asalariados .....	51.346	0,6
Empresarios agrarios sin asalariados .....	998.853	10,7
Directores de explotaciones agrarias .....	181.706	1,9
Resto de trabajadores agrarios .....	702.870	7,5
Total activos no agrarios .....	5.605.886	60,0
Empresarios no agrarios con asalariados y profesiones liberales .....	283.488	3,0
Empresarios no agrarios sin asalariados y trabajadores independientes .....	655.454	7,0
Directores y cuadros superiores no agrarios .....	308.137	3,3
Empleados, vendedores y cuadros medios no agrarios .....	1.088.787	11,7
Contramaestres, capataces y jefes de grupo .....	78.329	0,8
Obreros no agrarios y resto de trabajadores de servicios .....	3.076.105	32,9
Profesionales de las fuerzas armadas .....	118.586	1,3
No clasificados .....	13.844	0,1
No activos .....	1.797.388	19,2

(1) Presidencia del Gobierno. Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de equipamiento y nivel cultural de las familias (abril 1975). «Movilidad social intergeneracional», vol. III. Metodología y resultados. Madrid, 1978.

En grandes líneas, una quinta parte de los cabezas de familia españoles trabajan en la agricultura, tres quintas partes en la industria y los servicios y otra quinta parte pertenece a la población no activa. Este esquema bastante simple es representativo del desarrollo logrado por los sectores económicos de la industria y de los servicios en los últimos años; si se prescinde de las familias cuyo cabeza es no activo, la relación entre agricultura y los otros dos sectores es de 1 a 3. Según el Censo de Población de 1970, esta misma relación se daba en el total de la población activa, no sólo en la formada por los cabezas de familia. Teniendo en cuenta que el proceso de trasvase del campo a la ciudad ha continuado durante los cinco años transcurridos desde 1970, fecha del Censo, a 1975, fecha de la encuesta que se está analizando, es seguro que en este último año por cada individuo activo dedicado a la agricultura habrá más de tres dedicados a la industria y los servicios y la comparación de esta relación con la de los cabezas de familia del mismo año significa que son los jóvenes, aquellos que no tienen una familia a su cargo, los que con más intensidad abandonan el sector agrario; este hecho, que por otra parte ya se conocía, es un indicador de la evolución positiva intergeneracional si se considera que el paso a la industria o los servicios supone una elevación de grupo social o económico en la sociedad tecnificada e industrializada en la que vivimos.

El nivel educativo de los cabezas de familia, medido por los estudios realizados, es el siguiente:

CUADRO 2

NIVEL DE ESTUDIOS	Cabezas de familia	Porcentaje
Total ... ..	9.351.893	100
Analfabetos ... ..	836.921	8,9
Sin estudios (2) ... ..	1.928.498	20,6
Estudios primarios ... ..	5.114.549	54,7
Estudios de segundo grado:		
Primer ciclo: Sin terminar ... ..	178.869	1,9
Terminados ... ..	339.113	3,6
Segundo ciclo: Sin terminar ... ..	72.578	0,8
Terminados ... ..	310.021	3,3
Estudios de tercer grado:		
No universitarios: Sin terminar ... ..	34.804	0,4
Terminados ... ..	201.234	2,2
Universitarios: Sin terminar ... ..	63.753	0,7
Terminados ... ..	270.248	2,9
Estudios no clasificables por grados ... ..	3.305	—

Casi el 85 por 100 de los cabezas de familia tienen estudios primarios, no tienen estudios o son analfabetos, quedando tan sólo el 15 por 100 restante con estudios de segundo o tercer nivel. Esta estructura educacional de los cabezas de familia no es comparable con la que figura para la pobla-

(2) Personas que no han completado el nivel de estudios primarios.

ción total en el censo de 1970 por ser distintos algunos de los criterios de clasificación; así, cualquier deducción que se haga sobre la evolución educativa intergeneracional, basada en la comparación de ambas fuentes estadísticas, es arriesgada y carece de consistencia.

Cerca del 4 por 100 de los cabezas de familia tienen iniciados y no terminados estudios de segundo o tercer grado y este porcentaje es importante considerado aisladamente y más aún si se tiene en cuenta, como se ha indicado antes, que únicamente el 15 por 100 del colectivo ha cursado total o parcialmente estos niveles educativos. La no terminación de un nivel o grado educativo supone normalmente un cierto fracaso para el individuo, por cuanto supone un proyecto inacabado, con todas las consecuencias psicológicas que esto lleva aparejado, siendo por ello conveniente buscar causas y aplicar remedios para que desciendan estas cifras de personas que abandonan el sistema educativo sin acabar los estudios iniciados de un grado o nivel. Si esto se consigue, indudablemente sería un factor positivo dentro de ese proceso evolutivo que se está produciendo entre padres e hijos; sin embargo, en la educación universitaria las últimas estimaciones efectuadas no parece que arrojen datos más alentadores.

La relación entre nivel de estudios y categoría socioeconómica muestra algo que ya es sabido, pero que es interesante recordar: en los padres de familia pertenecientes a la población activa agraria, los analfabetos, sin estudios y con estudios primarios representan el 98 por 100 del total, siendo la media nacional, como se ha indicado antes, el 85 por 100. Pero incluso la distribución dentro de este grupo es más desfavorable para el campo que para el conjunto nacional, porque los analfabetos y sin estudios representan en aquél el 47,7 por 100 y en éste el 29,5 por 100, en tanto que con estudios primarios es mayor la proporción en la población total que en la del sector agrario.

Del 2 por 100 de cabezas de familia que hay en el campo con estudios de segundo y tercer grado, sólo el 1 por 100 los tienen terminados (el 0,7 por 100 de segundo y el 0,3 por 100 de tercero), proporciones muy exiguas en un sector que, para aumentar su productividad y racionalizar la producción, debía haber mejorado el nivel educativo de su población activa junto al proceso de descenso de la misma que se ha desarrollado.

El grupo de padres de familia «no activos» también presenta una distribución peor que la media del país, atendiendo a los niveles de estudios alcanzados, fenómeno lógico conociendo la situación sociológica de España y teniendo en cuenta que este grupo estará formado en una parte importante por viudas y, sobre todo, por pensionistas o jubilados que por su edad han cursado estudios de menor nivel en general, porque en los años que les correspondía haberlos efectuado, el grado de escolarización de la población española era menor que en los años posteriores y en la actualidad. Son analfabetos, no tienen estudios o los tienen primarios el 92,6 por 100, y los tienen de segundo y tercer grado el 7,4 por 100 restante, que se distribuye entre el 4,1 por 100 de segundo grado y el 3,3 por 100 de tercer grado.

Queda por encima de la media nacional el sector «no agrario», que incluye los sectores industrial y de servicios; en él, los analfabetos, sin estudios y con estudios primarios, representan el 76,8 por 100 del total del sector, que se distribuye entre: analfabetos, el 3,2 por 100; sin estudios, el 15,6 por 100, y con primarios, el 58 por 100. También aquí, dentro de este conjunto, el porcentaje más alto corresponde a estudios primarios, el nivel que supone una preparación más alta.

Han realizado estudios de segundo grado el 14 por 100 de los cabezas de familia de los sectores industrial y de servicios, y estudios de tercer grado el 9 por 100; queda un 0,1 por 100 de personas que han realizado estudios no clasificables por grados. No han terminado los estudios de segundo grado el 3,8 por 100 del total de población incluida en estos dos sectores y no han concluido los de tercer grado el 1,4 por 100; en conjunto, el 5,2 por 100.

La no terminación de los estudios es un hecho que, como ya se ha apuntado antes, tiene una considerable importancia desde el punto de vista humano por cuanto supone siempre, o casi siempre, una frustración para el individuo que se ve en esta situación, aunque en ocasiones sea él mismo el causante de ella. También desde un punto de vista económico supone una pérdida para la comunidad que ha invertido unos recursos materiales en la preparación de estos alumnos, que al no concluir los estudios del nivel emprendido, normalmente no aportan a esa misma colectividad todo lo que normalmente hubieran aportado en el caso de completar su ciclo formativo. Si se admite esta tesis puede afirmarse que los cabezas de familia del sector agrario son los que se encuentran en peores condiciones respecto a esta cuestión, seguidos de los no activos y de los pertenecientes al sector industrial y de servicios, atendiendo a la proporción de ellos que no han terminado el correspondiente nivel de estudios y que son el 50, el 27 y el 23 por 100, respectivamente; para el conjunto nacional es el 24 por 100.

La distribución de los cabezas de familia con un determinado nivel de estudios entre los diferentes sectores económicos es otra manera de enfocar el tema de la diferencia de grado de educación de la población de éstos.

CUADRO 3

NIVEL DE ESTUDIOS DEL CABEZA DE FAMILIA	Total	Sector agrario	Sector industrial y de servicio	No clasificados	No activos
Analfabetos ... ..	100	33,6	21,7	0,1	44,6
Sin estudios ... ..	100	32,3	45,4	0,1	22,2
Estudios primarios ... ..	100	19,5	63,6	0,1	16,8
Estudios de segundo grado:					
Primer ciclo:					
Sin terminar ... ..	100	7,1	87,1	0,3	5,5
Terminados ... ..	100	2,2	88,3	0,2	9,2
Segundo ciclo:					
Sin terminar... ..	100	3,3	86,4	—	10,2
Terminados ... ..	100	1,8	89,0	0,3	8,8
Estudios de tercer grado:					
No universitarios:					
Sin terminar ... ..	100	3,1	82,4	—	14,5
Terminados ... ..	100	1,7	88,9	0,3	9,1
Universitarios:					
Sin terminar... ..	100	1,6	76,1	2,1	22,2
Terminados ... ..	100	0,5	91,7	0,2	7,6
Estudios no clasificables en grados ... ..	100	—	95,1	—	4,9



El cuadro es suficientemente representativo, a nuestro juicio, de la situación educativa de cada uno de los sectores económicos: los porcentajes de los niveles educativos inferiores en el sector agrario y en los no activos son mucho más altos que en el sector industrial y de servicios, en tanto que los porcentajes de los niveles educativos superiores se distribuyen en sentido inverso. Así, en el sector agrario se encuentra casi el 34 por 100 de los cabezas de familia analfabetos y sólo el 0,5 por 100 de los universitarios. A esta regla general de distribución existen algunas excepciones y entre ellas la más significativa quizá sea el 22 por 100 de cabezas de familia con estudios universitarios sin terminar que pertenecen al grupo de los no activos; es muy posible que este alto porcentaje se deba en buena parte a mujeres que no terminaron la carrera por contraer matrimonio y posteriormente han pasado a la categoría de cabeza de familia por viudedad (3).

### 3. LA EVOLUCION SOCIOECONOMICA DE LA POBLACION ESPAÑOLA

En el apartado anterior ha quedado expuesta con un cierto detalle la situación actual de los cabezas de familia españoles en cuanto a su nivel socioeconómico y a su nivel cultural; partiendo de esta realidad, ahora se pretende analizar el proceso evolutivo que viene siguiendo la población española en estos aspectos, tomando como término de comparación precisamente el colectivo estudiado de los cabezas de familia, que se relaciona, por una parte, con la generación de sus padres y, por otra, con la de sus hijos activos de catorce años y más, llegando, de esta forma, a tener una idea de cuál ha sido el cambio operado en tres generaciones.

En el cuadro 4 aparece la evolución socioeconómica entre el padre del cabeza de familia y éste, esto es, el cambio operado para llegar a obtener la población descrita en el apartado 2 a partir de la de sus padres. El criterio seguido para considerar la evolución positiva, estable o regresiva es el mismo sostenido en la encuesta de equipamiento y nivel cultural de las familias: las categorías socioeconómicas se han clasificado según el consumo familiar y se estima la evolución como positiva cuando la categoría del cabeza de familia tiene un nivel de consumo superior al que tiene la del padre, regresiva, a la inversa, y estable cuando los dos sujetos en comparación están incluidos en la misma categoría.

Ciertamente que el criterio es puramente materialista, producto de la sociedad de consumo, sin atender a otros valores que podrían suponer una evolución social de signo distinto al que se obtiene con el sistema seguido, basado únicamente en el poder económico. Hoy existe ya el convencimiento en ciertos sectores de la población y en medios intelectuales y políticos de la inadecuación entre calidad de vida y consumo, pudiendo considerarse éste como un componente más de aquélla, pero no el único, ni quizá el principal. La atención exclusiva o casi exclusiva a los aspectos económicos ha llevado o está llevando a la humanidad a un callejón sin salida del que las sociedades más avanzadas están tratando de retornar, dirigidas por sectores minoritarios, a un ritmo todavía muy lento.

---

(3) En la publicación citada del Instituto Nacional de Estadística, y que es la fuente principal del presente artículo, figuran datos con un mayor grado de especificación, que no se incluyen aquí por desbordar los límites de este trabajo; la persona interesada puede consultar la obra de referencia.

La medición de esos otros valores no económicos se realiza mediante una serie de indicadores sociales cuya teoría y práctica se está desarrollando actualmente. Pero en la investigación estadística en que se basa este estudio no se ha manejado ninguno de ellos, sino que únicamente se ha utilizado el de consumo obtenido en la Encuesta de Presupuestos Familiares 1973-74. Por ello, sólo con este criterio consumista se puede juzgar la evolución socioeconómica de la población española, pero somos conscientes de la insuficiencia del mismo y pesamos de no poder aportar otras valoraciones.

Dentro de la evolución entre el padre del cabeza de familia y éste, la estabilidad en las diferentes categorías socioeconómicas no presenta una tendencia definida que permita deducir si son las categorías inferiores o las superiores las de una mayor o menor permanencia en las mismas. El máximo se da en los obreros no agrarios con el 53,4 por 100, y el mínimo, exceptuando los «no clasificados», está en los contra maestres, capataces y jefes de grupo con el 6,7 por 100; esto significa que los obreros industriales y de servicios constituyen la categoría socioeconómica que menos evoluciona de una a otra generación. Pero este hecho persiste, e incluso se refuerza, en el paso de la generación de los padres de familia actuales a la de sus hijos activos de catorce años y más, donde se llega a un 64,7 por 100 de éstos que siguen en la misma categoría que sus padres. También el mínimo aparece en los contra maestres, capataces y jefes de grupo con el 2,2 por 100 de hijos que siguen en la categoría de sus padres. Las características de este grupo socioeconómico puede ser la causa de la escasa permanencia en él por parte de los hijos; se trata de un grupo muy específico, de puestos de trabajo muy concretos, de los que es difícil obtener otro igual.

Al comparar la evolución entre el padre del cabeza de familia y éste con la que se da entre el cabeza de familia y sus hijos activos de catorce años y más, aparece con el paso del tiempo, como ya se ha indicado antes, un reforzamiento en la permanencia de los hijos de obreros en su categoría. Esta situación parece ir en contra de un desarrollo social positivo al haber sido más fácil salir de la categoría de obreros no agrarios a los cabezas de familia que a sus hijos; pero esta apreciación es necesario matizarla con los otros dos porcentajes que indican la evolución regresiva y la positiva. Entonces aparece que el 20,7 por 100 de los cabezas de familia evolucionan de forma regresiva respecto a sus padres, en tanto que el porcentaje por el mismo concepto se reduce al 3,6 por 100 cuando se ve cómo han evolucionado los hijos de catorce años y más de los actuales cabezas de familia; aquí sí aparece un claro avance, representado por ese gran descenso en la regresión, que viene motivado en buena medida por la dirección de las corrientes migratorias en la actualidad, dirección predominantemente del campo a la ciudad y casi inexistentes en sentido contrario, ya que las categorías socioeconómicas inferiores a la de obreros industriales y de servicios son todas de carácter rural.

En general, la evolución regresiva entre el padre del cabeza de familia y éste es proporcionalmente superior a la que se da entre el cabeza de familia y sus hijos activos de catorce años y más, prueba del avance que se está produciendo en el desarrollo social de la población española. Existen algunas excepciones que se concretan en los empresarios agrarios sin asalariados, empresarios no agrarios sin asalariados y trabajadores independientes, empresarios agrarios con asalariados, empresarios no agrarios con asalariados y profesiones liberales y directores y cuadros superiores no agra-

rios. Existe una característica común en cuatro de las cinco categorías enunciadas: la de que todos son empresarios; indudablemente, las características de la empresa están cambiando de forma progresiva y cada vez son menos viables las individuales, con o sin asalariados, pasándose paulatinamente a las que pertenecen a una sociedad, en cuyo caso sus dirigentes se incluyen en la categoría de directores y cuadros superiores. El cambio experimentado por las empresas hace que cada vez les sea más difícil a los hijos de los empresarios individuales conservar las que sus padres tuvieron, como se prueba al comparar los porcentajes de estabilidad de todas estas categorías, porcentajes que descienden en el segundo paso intergeneracional, respecto a los correspondientes del primero. Al no poder mantener la empresa del padre, la posibilidad de regresión aumenta, como muestran las cifras; hay que tener en cuenta que una gran proporción de empresarios individuales presentan una modesta economía, lo que quizá fuerce la evolución regresiva.

Del grupo de empresarios, los industriales con asalariados son los que pueden presentar una economía más fuerte y en ellos puede extrañarse más el aumento de la regresividad al no mantener la empresa de los padres; sin embargo, hay que tener en cuenta que en la clasificación adoptada esta categoría tiene solamente una por encima y, en consecuencia, es más difícil aumentar las posibilidades de promoción, que se han mantenido iguales en los dos pasos de generación que se están analizando.

Frente a lo que ocurre con la evolución regresiva, la positiva ha mejorado con el transcurso del tiempo, siendo los porcentajes que reflejan la que se ha dado entre la segunda y tercera generación superiores a las correspondientes a la producida entre la primera y la segunda; la única excepción se presenta en los empleados, vendedores y cuadros medios no agrarios, en donde desciende la evolución positiva, así como hemos visto que sucedía con la regresiva, y consecuentemente aumenta la estabilidad.

En cuanto a la evolución de los no activos, es conveniente observar que en el paso de los cabezas de familia a sus hijos de catorce años y más, los hijos que permanecen en esta categoría son los que ejercen un trabajo familiar no retribuido.

Los porcentajes calculados en los cuadros 4 y 5, y que han servido de base para los comentarios anteriores, no permiten analizar qué categorías socioeconómicas evolucionan positiva o regresivamente más que otras dentro del mismo paso generacional, porque el número de posibilidades de las categorías inferiores dentro de la escala es mayor que el de las categorías que ocupan los lugares superiores.

Con el fin de corregir este factor distorsionante de la realidad, se han formulado unos índices que llamamos de evolución y en los que se tienen en cuenta tanto el número de personas que cambian de categoría socioeconómica en cada una de ellas, como el número total de personas de la misma y el número de posibilidades de evolución que tienen. Se han elaborado dos, de evolución positiva y de evolución regresiva, y responden a las siguientes fórmulas:

$$I_p = \frac{E_p}{T_c \cdot P_e} \qquad I_r = \frac{E_r}{T_c \cdot P_e}$$

donde,

**EVOLUCION DE CATEGORIAS SOCIOECONOMICAS ENTRE EL CABEZA DE FAMILIA Y SU PADRE**  
(En porcentaje)

CATEGORIA SOCIO-ECONOMICA DEL PADRE DEL CABEZA DE FAMILIA	Total nacional			Municipios < 2.000 habitantes			Municipios de 2.001 a 10.000 habitantes			Municipios de 10.001 a 50.000 habitantes			Municipios > 50.000 hab. y capitales		
	Evolución			Evolución			Evolución			Evolución			Evolución		
	Regre-siva	Estable	Posi-tiva	Regre-siva	Estable	Posi-tiva	Regre-siva	Estable	Posi-tiva	Regre-siva	Estable	Posi-tiva	Regre-siva	Estable	Posi-tiva
Conjunto nacional	—	25,9	74,1	—	29,3	70,7	—	30,5	69,5	—	23,4	76,6	—	25,1	74,9
No activos .....	20,4	25,1	54,5	27,0	35,7	37,5	19,6	41,9	38,5	20,0	28,9	51,1	19,1	4,9	76,0
Resto de trabajadores agrarios .....	22,7	36,5	40,8	27,8	52,8	19,4	19,7	54,8	25,5	22,9	27,7	49,4	21,1	5,6	73,3
Empresarios agrarios sin asalariados .....	33,9	18,0	48,1	49,4	28,0	22,6	40,6	25,7	33,7	28,5	18,4	53,1	24,0	5,5	70,5
Directores de explotaciones agrarias .....	20,7	53,4	25,9	39,2	44,5	16,3	32,1	47,7	20,2	20,7	58,2	21,1	16,8	53,6	29,6
Obreros no agrarios y resto trabajadores servicios .....	49,5	26,2	24,3	58,2	29,5	12,3	30,8	37,0	32,2	51,8	27,4	20,8	46,6	21,6	31,8
Empresarios no agrarios sin asalariados y trabajadores independientes .....	63,9	6,6	29,5	82,1	17,9	—	77,9	18,5	3,6	89,3	4,1	6,6	54,2	4,4	41,8
No clasificados .....	47,6	21,7	30,7	54,0	38,5	7,5	51,2	30,9	17,9	43,8	33,1	23,1	46,1	8,0	45,9
Empresarios agrarios con asalariados .....	66,6	6,7	26,7	69,9	—	30,1	64,5	14,4	21,1	76,9	8,6	14,5	63,1	4,6	32,3
Contramaestres, capataces y jefes de grupo .....	47,5	15,0	37,5	52,9	7,6	39,5	69,3	15,8	14,9	59,7	12,5	27,8	43,9	15,6	40,5
Profesionales de las Fuerzas Armadas .....	45,6	41,2	13,2	58,4	38,1	3,5	55,8	36,5	7,7	52,3	33,0	14,7	43,1	43,2	13,7
Empleados, vendedores y cuadros medios no agrarios .....	53,9	32,7	13,4	63,7	30,3	6,0	58,0	34,9	7,1	49,3	44,8	5,9	54,1	29,7	16,2
Empresarios no agrarios con asalariados y profesiones liberales .....	62,1	37,9	—	57,1	42,9	—	59,5	40,5	—	60,7	39,3	—	62,7	37,3	—
Directores y cuadros superiores no agrarios .....															

EVOLUCION DE CATEGORIAS SOCIOECONOMICAS ENTRE CADA HIJO ACTIVO DE CATORCE AÑOS Y MAS  
Y EL CABEZA DE FAMILIA  
(En porcentaje)

CATEGORIA SOCIO-ECONOMICA DEL CABEZA DE FAMILIA	Total nacional			Municipios < 2.000 habitantes			Municipios de 2.001 a 10.000 habitantes			Municipios de 10.001 a 50.000 habitantes			Municipios > 50.000 hab. y capitales		
	Evolución			Evolución			Evolución			Evolución			Evolución		
	Regre-siva	Estable	Posi-tiva	Regre-siva	Estable	Posi-tiva	Regre-siva	Estable	Posi-tiva	Regre-siva	Estable	Posi-tiva	Regre-siva	Estable	Posi-tiva
No activos ... ..	—	2,2	98,8	—	4,1	95,9	—	4,3	95,7	—	1,4	98,6	—	0,7	99,3
Resto de trabajadores agrarios ... ..	1,2	35,3	63,5	0,5	29,4	70,1	1,2	42,0	56,8	1,4	35,2	63,4	1,9	16,8	81,3
Empresarios agrarios sin asalariados ... ..	30,8	9,4	59,8	23,3	9,6	67,1	35,8	10,1	54,1	33,2	8,2	58,6	20,8	5,6	73,6
Directores de explotaciones agrarias ... ..	15,8	13,2	81,0	6,1	15,2	78,7	21,3	18,6	60,1	22,6	9,9	67,5	8,5	5,5	86,0
Obreros no agrarios y resto de trabajadores servicios. Empresarios no agrarios sin asalariados y trabajadores independientes ... ..	3,6	64,7	31,7	9,2	71,1	19,7	9,2	68,6	22,2	3,3	70,6	26,1	1,3	60,5	38,2
No clasificados ... ..	56,8	10,0	33,2	68,9	8,6	2,5	59,7	13,3	27,0	56,6	11,3	32,1	50,8	7,8	41,4
Empresarios agrarios con asalariados ... ..	53,8	9,6	36,6	—	—	—	68,2	16,7	15,1	52,3	8,9	38,8	46,2	8,6	45,2
Contra maestres, capataces y jefes de grupo ... ..	58,0	7,8	34,2	61,8	6,5	31,7	71,3	3,5	25,2	51,3	11,1	37,6	43,6	10,9	45,5
Profesionales de las Fuerzas Armadas ... ..	53,1	2,2	44,7	—	—	—	47,1	5,4	47,5	13,2	4,0	46,8	54,6	—	45,4
Empleados, vendedores y cuadros medios no agrarios ... ..	25,9	12,4	61,7	40,3	22,0	37,7	35,1	2,6	62,3	41,1	14,4	44,5	23,9	12,3	63,8
Empresarios no agrarios con asalariados y profesiones liberales ... ..	33,5	56,9	9,6	57,6	39,2	3,2	49,4	42,0	8,6	43,5	48,4	8,1	28,9	60,8	10,3
Directores y cuadros superiores no agrarios ... ..	75,3	11,7	13,0	86,4	11,4	2,0	82,6	12,0	5,4	76,2	17,3	6,5	73,2	9,5	17,3
	67,2	32,8	—	69,6	30,4	—	75,2	24,8	—	87,6	12,4	—	62,5	37,5	—

$E_p$  es el número de individuos de cada categoría que experimentan una evolución positiva.

$E_r$  es el número de individuos de cada categoría que experimentan una evolución negativa.

$T_c$  es el total de individuos de cada categoría; y

$P_e$  es el número de posibilidades de evolución, teniendo en cuenta el lugar que la categoría en cuestión ocupa en la escala.

En los cuadros 6 y 7 figuran los valores de los índices citados correspondientes a la evolución entre el padre del cabeza de familia y éste y entre el cabeza de familia y sus hijos activos de catorce años y más, respectivamente. Centrando el análisis en el cuadro 6, se observa en primer lugar que la serie de índices de evolución regresiva es manifestación de que cuanto más baja es la categoría socioeconómica, mayor facilidad existe todavía de retroceder dentro de la escala adoptada. Dentro de esta tendencia decreciente existen algunas excepciones, siendo la más llamativa la referida a los obreros no agrarios y resto de los trabajadores de servicios, que presentan un índice tan bajo como las categorías superiores e igual a la mitad de los correspondientes a las categorías adyacentes. La interpretación de este hecho puede radicar en el carácter agrario de todas las categorías inferiores a la analizada y, como se ha dicho antes, la regresión en este caso supone una migración de la ciudad al campo, movimiento demográfico que actualmente no se da o se da en muy pequeña escala.

El índice de evolución regresiva que presentan los trabajadores agrarios es excepcionalmente alto en relación con los demás y la interpretación que puede darse de esta situación no es quizá suficientemente convincente, porque no tiene una clara explicación el hecho de que una parte importante de los cabezas de familia actuales, hijos de obreros agrarios, hayan pasado a ser «no activos», a no ser que se comparen dos situaciones no comparables: la categoría del cabeza de familia en el momento de realizar la encuesta, que por edad es ya la de no activo, con la que tuvo su padre cuando estuvo integrado en la población activa, antes de su retiro.

La serie de índices de evolución positiva no presenta una tendencia claramente marcada: desde las primeras categorías decrece hasta llegar a los obreros industriales y de servicios y a los empresarios no agrarios sin asalariados y trabajadores independientes, categorías que presentan el valor mínimo del índice, 0,03, y a partir de ahí muestran una tendencia creciente con algunas excepciones. Los obreros no agrarios presentan los valores mínimos tanto del índice de regresión, como antes se ha dicho, como del de evolución positiva; esto supone que es la categoría socioeconómica de más alta estabilidad intergeneracional, o sea de la que resulta más difícil salir por evolución de unas generaciones a otras.

Tampoco presentan características muy optimistas los empresarios no agrarios sin asalariados y trabajadores independientes; realmente éstos presentan características muy similares con los anteriores y en el orden económico sus posibilidades no son muy diferentes, incluso en muchas ocasiones peores.

Dentro de la rama creciente de la serie existe un valor singular que se sale de tendencia: el correspondiente a los profesionales de las fuerzas ar-

CUADRO 6

**EVOLUCION DE CATEGORIAS SOCIOECONOMICAS ENTRE EL CABEZA DE FAMILIA Y SU PADRE**  
(En valores absolutos)

CATEGORIA SOCIOECONOMICA DEL PADRE DEL CABEZA DE FAMILIA	TOTAL	Evolución			Indices de evolución	
		Regresiva	Estable	Positiva	Regresiva	Positiva
No activos ... ..	91.098	—	23.584	67.514	—	0,06
Resto de trabajadores agrarios ... ..	2.164.871	442.205	544.364	1.178.302	0,20	0,05
Empresarios agrarios sin asalariados ... ..	2.289.356	518.539	835.432	935.385	0,11	0,04
Directores de explotaciones agrarias ... ..	384.352	130.218	69.207	184.927	0,11	0,05
Obreros no agrarios y resto trabajadores de servicios, Empresarios no agrarios sin asalariados y trabajadores Independientes ... ..	2.061.512	425.088	1.100.918	535.506	0,05	0,03
No clasificados ... ..	723.436	357.488	189.499	176.449	0,10	0,03
Empresarios agrarios con asalariados ... ..	34.375	21.973	2.262	10.140	0,11	0,05
Contra maestres, capataces, jefes de grupo ... ..	140.991	67.089	30.557	43.345	0,07	0,06
Profesionales de las fuerzas armadas ... ..	64.980	43.267	4.353	17.360	0,08	0,07
Empleados, vendedores y cuadros medios no agrarios, Empresarios no agrarios con asalariados y profesiones liberales ... ..	197.636	93.979	29.743	73.914	0,05	0,12
Directores y cuadros superiores no agrarios ... ..	591.822	269.757	244.045	78.020	0,05	0,07
	267.416	144.263	87.363	35.790	0,05	0,14
	210.532	130.824	79.708	—	0,05	—

EVOLUCION DE CATEGORIAS SOCIOECONOMICAS ENTRE CADA HIJO ACTIVO DE CATORCE AÑOS Y MAS  
Y EL CABEZA DE FAMILIA

CATEGORIA SOCIOECONOMICA DEL CABEZA DE FAMILIA	TOTAL	Evolución			Indices de evolución	
		Regresiva	Estable	Positiva	Regresiva	Positiva
No activos ... ..	2.545.680	—	56.801	2.488.879	—	0,08
Resto de trabajadores agrarios ... ..	681.504	8.006	240.792	432.706	0,01	0,06
Empresarios agrarios sin asalariados ... ..	1.305.478	402.348	123.200	779.930	0,15	0,06
Directores de explotaciones agrarias ... ..	172.857	27.261	22.885	122.711	0,05	0,08
Obreros no agrarios y resto trabajadores de servicios.	2.039.424	73.540	1.318.667	647.217	0,04	0,03
Empresarios no agrarios sin asalariados y trabajadores independientes ... ..	443.879	252.460	44.481	146.938	0,11	0,05
No clasificados ... ..	9.886	5.311	952	3.623	0,09	0,06
Empresarios agrarios con asalariados ... ..	47.995	27.932	3.740	16.423	0,08	0,07
Contra maestres, capataces, jefes de grupo ... ..	52.237	27.739	1.124	23.374	0,07	0,11
Profesionales de las fuerzas armadas ... ..	66.512	17.278	8.225	41.009	0,03	0,21
Empleados, vendedores y cuadros medios no agrarios.	466.925	156.323	265.704	44.898	0,03	0,05
Empresarios no agrarios con asalariados y profesiones liberales ... ..	148.144	111.516	17.313	19.315	0,07	0,13
Directores y cuadros superiores no agrarios ... ..	110.848	74.535	36.313	—	0,06	—



madras, bastante más alto que los de las categorías inmediatamente inferior y superior y ligeramente más bajo que el mayor valor de la serie y que corresponde a los empresarios no agrarios con asalariados y profesiones liberales.

En el cuadro 7 se presentan los valores de los índices correspondientes a la evolución entre los cabezas de familia y sus hijos activos de catorce años y más. La serie de evolución regresiva apunta una tendencia decreciente, pero con numerosas excepciones y en comparación con la evolución intergeneracional anterior aparece mucho menos claro el decrecimiento del índice regresivo cuanto más alta es la categoría socioeconómica; esto puede significar que se está produciendo una rotura de los esquemas a los que tradicionalmente se ha ajustado la sociedad española y existe una mayor igualdad de oportunidades, aunque no es completa ni mucho menos, para salir de una determinada categoría socioeconómica, sin que sea determinante totalmente el lugar que ésta ocupe dentro de la escala adoptada. No obstante, se presenta como constante el bajo valor del índice correspondiente a los obreros industriales y de servicios, situación lógica, puesto que las corrientes migratorias de la ciudad al campo han descendido con el paso del tiempo y puede decirse que prácticamente han desaparecido.

El fenómeno inverso al enunciado, las fuertes corrientes migratorias del campo a la ciudad, puede ser la causa del bajo índice de evolución regresiva que presentan los directores de explotaciones agrarias y la escasa permanencia en la categoría, que puede verse en el cuadro 5. La diferencia con la evolución que se daba entre las generaciones anteriores, en las que la evolución regresiva era más fuerte, puede indicar que la categoría en sí ha experimentado una mejora y los miembros actuales de la misma tienen una mayor formación, que repercute en la orientación que dan a sus hijos.

Una última observación sobre esta serie de coeficientes de evolución regresiva debe hacerse en torno al valor 0,01 de los trabajadores agrarios: los individuos incluidos en este grupo son los hijos activos de catorce años y más que ejercen un trabajo familiar no retribuido y de ahí lo exiguo de la cifra, puesto que con el tiempo desciende el número de los hijos de familia que quedan en el campo trabajando con el padre en la explotación agraria.

En la serie de índices de evolución positiva tampoco aparece muy definida la tendencia creciente; sigue presentándose el valor mínimo en la categoría de trabajadores industriales y de servicios, existen ligeras oscilaciones en más o en menos en las ocho primeras categorías (exceptuando la citada de los trabajadores industriales) y es a partir de los contra maestres, capataces y jefes de grupo donde aparece una clara ventaja sobre las restantes. El máximo, con mucha diferencia sobre las restantes categorías, se da en los profesionales de las fuerzas armadas, diferencia aún más pronunciada que la que ya existía en el paso intergeneracional anterior; esto puede significar que el estatus de esta clase socioeconómica ha mejorado en los últimos años.

Entre las cuatro últimas categorías que presentan los valores superiores del índice de evolución positiva existe una excepción: los empleados, vendedores y cuadros medios no agrarios, cuyo índice es solamente 0,05, uno de los más bajos de la serie. Tampoco es fuerte su evolución regresiva y lo que presenta es un fuerte porcentaje de permanencia, como puede comprobarse en el cuadro 5. Es muy posible que las características de estos profesionales se presten a este hecho; quizá no sienten estímulo suficiente

para fomentar la promoción de los hijos, pero su situación económica es lo suficientemente desahogada para evitar la regresión; también conviene tener en cuenta que se trata de una categoría muy amplia en la que caben seguramente una gran diversidad de situaciones.

Otro aspecto interesante a considerar es la posible influencia del lugar de residencia en las facilidades de evolución socioeconómica intergeneracional. Para investigarlo se ha partido de la clasificación que hace el Instituto Nacional de Estadística en la publicación que se está analizando atendiendo al tamaño de la población de residencia y donde se distinguen cuatro grupos: a) municipios que tienen hasta 2.000 habitantes; b) municipios que tienen de 2.001 a 10.000 habitantes; c) municipios con una población comprendida entre 10.001 y 50.000 habitantes, y d) municipios con más de 50.000 habitantes y capitales de provincia.

En los cuadros 4 y 5 se recogen los porcentajes de evolución estable, regresiva y positiva correspondientes a los estratos de población citados y a las diferentes categorías socioeconómicas; en el cuadro 4 figura, como se ha venido diciendo reiteradamente, la evolución entre el padre del cabeza de familia y éste, y en el 5, la evolución entre el cabeza de familia y los hijos activos de catorce años y más.

Al examinar los porcentajes correspondientes a la evolución regresiva de las diferentes categorías socioeconómicas, tanto en la evolución entre la primera y segunda generación consideradas, como entre ésta y la tercera, se observa que, en general, va siendo más difícil la regresión cuanto mayor va siendo el tamaño de la población de residencia, con algunas excepciones. Estas excepciones se dan principalmente en el estrato de 10.001 a 50.000 habitantes, que presenta en varias categorías un porcentaje superior al estrato anterior, e incluso al primero, al de los municipios menores de 2.000 habitantes; también se da con alguna frecuencia en las categorías agrarias. Si se examinan estos dos tipos de excepciones puede observarse una coincidencia: el carácter agrario fundamental que tienen tanto las entidades de poblaciones menores de 10.000 habitantes, que son las incluidas en los dos primeros estratos, como las profesiones; esto hace pensar que la necesidad acuciante de salir del campo sentida por muchas familias que han nutrido las fuertes corrientes migratorias desarrolladas en el país los últimos años ha podido constituir un factor importante en la evolución intergeneracional, consiguiendo vencer los factores adversos o negativos que tendían a impedir el desarrollo socioeconómico de los descendientes.

Las series de porcentajes de evolución positiva presentan las características contrarias a las que presentaban los porcentajes de evolución regresiva: en general, según aumenta el tamaño de las poblaciones, es mayor la proporción de individuos que asciende dentro de cada categoría socioeconómica, aunque se presenta de vez en cuando, y con una cierta insistencia, un retroceso en esta tendencia general, retroceso que se manifiesta en los municipios de 2.001 a 10.000 y de 10.001 a 50.000 habitantes; esto es, en la de escalones intermedios. Otras veces, pero con menor frecuencia, se presenta el caso contrario: en estos tipos de población la proporción de individuos que se ha movido positivamente ha sido mayor que la de los municipios de los grupos extremos menores de 2.001 habitantes y mayores de 50.000. Observando los distintos casos expuestos, no aparece clara, al menos aparentemente, una razón que explique estas peculiaridades. Parece apuntarse una mayor estabilidad en los municipios de tipo medio y en las

categorías profesionales intermedias en aquellos casos de menor proporción en la evolución positiva; puede suceder que tanto estos lugares de residencia como estas categorías socioeconómicas den a las correspondientes familias un carácter conservador de cierta fuerza que propicie esta propensión mayor a no evolucionar, cuando, por otra parte, en estas ciudades o pueblos las dificultades para la evolución son bastante grandes.

Hasta aquí se han visto las principales características a las que se ha ajustado la evolución social de la población española en las tres últimas generaciones; no cabe duda que se han puesto de manifiesto unos grandes rasgos que, por otra parte, estaban más o menos en la mente de todos, pero el mayor valor del análisis efectuado radica en que esas ideas generales se encuentran apoyadas ahora por unas cifras estadísticas concretas que las confirman. Existe, pues, una base real para realizar una serie de afirmaciones, como son todas las que se han efectuado hasta ahora, unas más definidas, otras menos, pero todas basadas en los datos de una encuesta efectuada con una solvencia y garantía científicas indudables.

#### 4. LA EVOLUCION DEL NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACION ESPAÑOLA

La interrelación existente entre promoción social y promoción educativa es grande; en general, ésta es causa y origen de aquélla, aunque a veces una evolución económica que se traduce, o al menos se interpreta, como evolución social lleva aparejada la evolución educativa. Causa o efecto, lo cierto es que no puede prescindirse de observar el nivel educativo alcanzado por los miembros de una misma familia, pertenecientes a distintas generaciones, cuando se trata de estudiar la movilidad social de la población, puesto que forma parte como uno de los componentes más importantes de esa evolución intergeneracional.

Se ha clasificado la población estudiada según los niveles educativos reglados alcanzados y, al igual que en las categorías socioeconómicas, se ha seguido un criterio de clasificación creciente, comenzando por aquellas personas analfabetas y terminando por las que tienen estudios de tercer grado universitarios terminados. Entre estos dos extremos hay una amplia gama de niveles que, a su vez, se subdividen cada uno de ellos en estudios sin terminar y estudios terminados; en total hay once grupos, que figuran en los cuadros 8 y 9, correspondientes a la evolución entre el padre del cabeza de familia y éste y entre el cabeza de familia y cada hijo de catorce años y más, que no están cursando estudios.

Se considera que la evolución ha sido estable cuando padre e hijo o hijos tienen el mismo nivel educativo; regresiva, cuando el hijo no ha alcanzado el nivel del padre, y positiva, cuando los estudios de aquél son de nivel superior a los del padre.

La serie de porcentajes de evolución estable que figuran en los cuadros 8 y 9 no presentan una tendencia definida; ni crecen según aumenta el nivel de estudios, ni decrecen, y tampoco presentan un carácter más o menos uniforme. Existe una irregularidad manifiesta que impide obtener conclusiones basadas en una tendencia que no está definida. Sí puede contemplarse, sin embargo, una mayor proporción de estabilidad en aquellos casos en los que padres e hijos tienen el nivel de estudios terminados, respecto

EVOLUCION DEL NIVEL DE ESTUDIOS ENTRE EL CABEZA DE FAMILIA Y SU PADRE  
(En porcentaje)

NIVEL DE ESTUDIOS DEL PADRE DEL CABEZA DE FAMILIA	Total nacional			Municipios < 2.000 habitantes			Municipios de 2.001 a 10.000 habitantes			Municipios de 10.001 a 50.000 habitantes			Municipios > 50.000 habi. y capitales		
	Evolución			Evolución			Evolución			Evolución			Evolución		
	Regre-siva	Estable	Posi-tiva	Regre-siva	Estable	Posi-tiva	Regre-siva	Estable	Posi-tiva	Regre-siva	Estable	Posi-tiva	Regre-siva	Estable	Posi-tiva
Analfabetos ... .. .	—	32,8	67,2	—	35,7	64,3	—	36,4	63,6	—	35,2	64,8	—	24,7	75,3
Sin estudios ... .. .	4,1	44,6	51,3	5,0	48,8	46,2	6,4	52,8	40,8	4,6	47,1	48,3	2,4	38,3	59,3
Estudios primarios ... .. .	4,0	77,0	19,0	5,6	88,8	5,6	7,1	83,5	9,4	4,1	81,5	14,4	2,4	69,8	27,8
Estudios de segundo grado: Primer ciclo, sin terminar.	23,0	37,9	39,1	81,5	12,1	16,4	20,0	67,2	12,8	13,2	8,0	78,8	22,6	25,6	51,8
Estudios de segundo grado: Primer ciclo, terminados...	23,9	28,6	47,5	43,6	26,3	30,1	34,7	30,8	34,5	34,8	30,8	34,4	21,2	28,2	50,6
Estudios de segundo grado: Segundo ciclo, sin terminar.	59,1	14,3	26,6	100,0	—	—	68,9	—	31,1	81,1	9,1	9,8	52,4	17,4	30,2
Estudios de segundo grado: Segundo ciclo, terminados.	28,2	30,8	41,0	34,5	26,0	39,5	26,9	33,2	39,9	38,1	25,9	36,0	27,1	31,3	41,6
Estudios de tercer grado: No universitarios, sin ter- minar ... .. .	59,1	14,2	26,7	100,0	—	—	37,4	15,9	46,7	64,0	36,0	—	60,9	12,6	26,5
Estudios de tercer grado: No universitarios, termi- nados ... .. .	52,5	21,7	25,8	70,1	23,9	6,0	57,8	25,4	16,8	56,0	24,2	19,8	50,7	20,9	28,4
Estudios de tercer grado: Universitarios o equivalen- tes, sin terminar ... .. .	76,5	10,5	13,0	100,0	—	—	100,0	—	—	70,6	29,4	—	74,3	10,6	15,1
Estudios de tercer grado: Universitarios o equivalen- tes, terminados... .. .	56,4	43,6	—	57,6	42,4	—	69,5	30,5	—	58,3	41,7	—	55,7	44,3	—

**EVOLUCION DEL NIVEL DE ESTUDIOS ENTRE CADA HIJO DE CATORCE Y MAS AÑOS QUE NO ESTAN CURSANDO ESTUDIOS Y EL CABEZA DE FAMILIA (En porcentaje)**

NIVEL DE ESTUDIOS DEL CABEZA DE FAMILIA	Total nacional			Municipios < 2.000 habitantes			Municipios de 2.001 a 10.000 habitantes			Municipios de 10.001 a 50.000 habitantes			Municipios > 50.000 habi. y capitales		
	Evolución			Evolución			Evolución			Evolución			Evolución		
	Regre-siva	Estable	Posi-tiva	Regre-siva	Estable	Posi-tiva	Regre-siva	Estable	Posi-tiva	Regre-siva	Estable	Posi-tiva	Regre-siva	Estable	Posi-tiva
Analfabetos ... ..	12,6	87,4	—	9,5	90,5	—	13,9	86,1	—	14,4	85,6	—	9,9	90,1	
Sin estudios ... ..	2,4	24,8	72,8	2,6	19,9	77,5	3,1	29,2	67,7	2,4	27,2	70,4	1,8	20,8	
Estudios primarios ... ..	2,6	72,5	24,9	1,9	84,8	13,3	3,6	79,8	16,6	3,0	74,8	2,2	2,1	61,4	
Estudios de segundo grado: Primer ciclo, sin terminar.	33,0	22,9	44,1	50,5	19,0	30,5	35,2	29,2	35,6	25,1	24,5	50,4	32,5	20,8	
Estudios de segundo grado: Primer ciclo, terminados...	30,7	30,4	38,9	40,6	9,0	50,4	39,4	22,3	38,3	40,2	25,3	34,5	27,9	32,8	
Estudios de segundo grado: Segundo ciclo, sin terminar.	54,1	5,0	40,9	66,7	33,3	—	16,5	—	83,5	66,6	4,0	29,4	51,9	4,8	
Estudios de segundo grado: Segundo ciclo, terminados.	45,4	26,4	28,2	71,8	—	28,2	38,3	11,5	50,2	56,0	22,4	21,6	43,8	27,7	
Estudios de tercer grado: No universitarios, sin terminar ... ..	61,6	2,4	36,0	51,2	17,4	31,4	63,8	—	36,2	72,1	7,4	20,5	59,1	—	
Estudios de tercer grado: No universitarios, terminados ... ..	60,3	21,3	18,4	59,4	19,2	21,4	58,0	32,6	9,4	60,0	26,5	13,5	60,6	19,6	
Estudios de tercer grado: Universitarios o equivalentes, sin terminar ... ..	74,4	6,5	19,1	72,7	27,3	—	100	—	—	85,7	2,9	11,4	71,9	6,0	
Estudios de tercer grado: Universitarios o equivalentes, terminado y posgraduados ... ..	58,7	41,3	—	83,9	16,1	—	63,9	36,1	—	69,1	30,9	—	57,4	42,6	

a los que los tienen sin terminar del mismo nivel; únicamente se exceptúa de esta regla los padres del cabeza de familia y éste con estudios de segundo nivel, donde es mayor el porcentaje de estabilidad en los casos de estudios no concluidos.

Lógicamente la situación de haber alcanzado un determinado nivel de estudios es más permanente que aquella otra en la que éstos no se han concluido, producto esta última, generalmente, de un hecho accidental, bien imputable al propio individuo en cuestión, bien imputable a circunstancias externas a él; pero en cualquier caso no se trata —repetimos— de una situación permanente en sí, sino que adquiere ese carácter permanente por unas circunstancias accidentales. Según esto, que padre e hijo queden en las mismas circunstancias o sufran un suceso semejante que les impida concluir los estudios emprendidos, es más difícil que ambos alcancen el mismo nivel educativo.

El porcentaje máximo de situación estable entre el padre del cabeza de familia y éste se da en aquellos que tienen estudios primarios, con el 77 por 100; seguido por los que declaran no tener estudios, el 44,6 por 100; a muy poca diferencia de éstos se encuentran los que tienen estudios universitarios o equivalentes terminados, con el 43,6 por 100. Dentro de la característica apuntada antes de ausencia de una tendencia definida, estos porcentajes parecen indicar que en los extremos inferior y superior existe una más elevada propensión a que los hijos permanezcan con el mismo nivel educativo que sus padres y esto principalmente en los que han adquirido una formación primaria o básica. En cualquier caso, los porcentajes de evolución positiva en estos niveles educativos inferiores son bastante más altos que los correspondientes a los de evolución regresiva, que, aunque se dan en alguna medida, son realmente pequeños.

Las características apuntadas en el párrafo anterior se dan tanto en uno como en otro paso intergeneracional, si bien puede advertirse, con el transcurso del tiempo, una mejora en la evolución de los niveles educativos más bajos y un ligero retroceso en el nivel superior. Efectivamente, de los cabezas de familia cuyos padres tienen estudios primarios, el 77 por 100 permanece con el mismo nivel educativo, el 4 por 100 experimenta una evolución regresiva y el 19 por 100 la experimenta positiva; frente a esto, dentro del mismo nivel de estudios primarios, el 2,6 por 100 de los hijos activos de catorce años y más sufre una regresión, el 72,5 por 100 experimenta una situación de estabilidad y el 24,9 por 100 la experimenta de avance. Estas cifras muestran que en el último paso intergeneracional la proporción de hijos que mantienen o superan el nivel de estudios de los padres es mayor que en el paso intergeneracional anterior.

Por el contrario, en el nivel educativo superior, estudios de tercer grado universitarios terminados o equivalentes y posgraduados, se produce un retroceso: el 56,4 por 100 de los cabezas de familia no llega a alcanzar el nivel de estudios de sus padres; los hijos activos de catorce años y más que no tienen el nivel educativo de los cabezas de familia representan el 58,7 por 100 del total. Como en este caso no se puede dar una evolución positiva, por ser el nivel de estudios más alto que puede obtenerse, los porcentajes anteriores suponen que ha descendido de un paso intergeneracional a otro la proporción de hijos que se mantienen en el mismo nivel que sus padres.

Al analizar la evolución regresiva y positiva se observa que, en general,

es mayor la primera que la segunda a partir de los estudios no terminados de segundo grado, segundo ciclo, tanto en el caso de los cabezas de familia respecto a sus padres, como de los hijos de los cabezas de familia respecto a éstos; el porcentaje de regresión, con algunas excepciones, suele ir aumentando según va siendo más alto el nivel de estudios. Con alguna excepción, puede observarse que para cada nivel es más alta la regresión en el paso de los cabezas de familia a sus hijos que en el de los padres de los cabezas a éstos. Estas cifras, junto con las que luego se van a analizar de los porcentajes de evolución positiva, parecen demostrar que existe un cierto retroceso en esa evolución educativa intergeneracional, puesto que con el paso del tiempo es mayor la proporción de hijos que no alcanzan el nivel educativo de los padres, salvo para el nivel obligatorio, en el cual sí se ha dado un avance. Quizá tal retroceso se deba al acceso de mayor número de individuos a los estudios de segundo y tercer grado, lo que indudablemente puede hacer que haya más hijos de estos individuos incapaces de seguir tales estudios, bien por falta de voluntad, bien por falta de capacidad intelectual. También pueden plantearse dificultades de acceso por escasez de puestos escolares en determinados lugares.

Por otra parte, los porcentajes de evolución regresiva son más altos, en general, cuando los padres no han concluido un nivel educativo que cuando sí lo concluyeron, e inversamente ocurre con la proporción de evolución progresiva. Esto puede ser síntoma de que se prefiere incluso que los hijos queden con unos estudios inferiores a los del padre, siempre que estos estudios queden concluidos, índice del valor, a veces exagerado, que se da a la posesión de un título como consecuencia del criterio muy extendido de tener más en cuenta esta posesión que la formación adquirida para acceder a un puesto de trabajo.

En el paso de la generación de los padres de los cabezas de familia a éstos, la estabilidad es generalmente más alta que en el paso de la generación de los cabezas de familia a sus hijos de catorce años y más, como puede comprobarse comparando los porcentajes correspondientes de los cuadros 8 y 9; esto, que es realidad casi siempre, se presenta con bastante mayor fuerza en los casos en los que los padres no concluyeron estudios. Sin embargo, esto no significa que haya descendido la proporción de individuos que no ven culminados sus estudios; antes, al contrario, esta proporción ha aumentado, pasando del 3,4 por 100 del total de cabezas de familia, al 6 por 100 del total de sus hijos. Es significativo que el aumento de este porcentaje se ha dado en los estudios de segundo grado, primer ciclo y segundo ciclo, y, por el contrario, ha descendido en los estudios de tercer grado, tanto en los no universitarios como en los universitarios. Esta situación parece contradecir la impresión existente actualmente de que las pérdidas por abandonos en la Universidad han aumentado mucho en los últimos años a causa de la masificación universitaria.

Que haya aumentado la proporción de los que no han terminado estudios de segundo grado puede obedecer a que la situación de los hijos de los cabezas de familia no sea totalmente definitiva, dada la edad desde la que se consideran éstos, catorce años; es muy posible que un número importante de estos chicos, después de abandonar los estudios y entrar en la población activa, los reanuden para concluir un nivel inacabado e incluso para comenzar otro superior. Esta situación no se dará, lógicamente, en los cabezas de familia, que, salvo raras excepciones, no reanudarán sus inte-

rrumpidos estudios, pues su dedicación a la actividad laboral y a la propia familia les exige un tiempo que les dificulta poder hacerlo.

Como en el caso de la evolución socio-económica, los porcentajes de los cuadros 8 y 9, que relacionan para cada nivel de estudios los hijos que no llegan, alcanzan o superan el obtenido por sus padres, no permiten comparar unos niveles con otros, por cuanto, al ir siendo éstos más altos, menos posibilidades existen de superación e, inversamente, más de regresión. Por ello, como allí se hizo, vamos a elaborar unos índices de evolución que tengan en cuenta el total de la población afectada, la que evoluciona positiva o negativamente y las posibilidades que tienen de hacerlo en sentido positivo o negativo, valiéndonos para ello del número de grados o niveles educativos que están por encima o por debajo del afectado.

De acuerdo con lo anterior, y siguiendo una formulación semejante a la expuesta en el punto 3 de este trabajo, se han calculado los índices correspondientes según las fórmulas allí expuestas, con la variación única de que en lugar de incluir los individuos de una determinada categoría, son considerados los de un determinado nivel de estudios; los cuadros 10 y 11 contienen estos índices, que se denominan de evolución regresiva y positiva.

Examinadas las series correspondientes, no se observa en ninguna de ellas una tendencia definida que permita afirmar la existencia de una mayor o menor facilidad para superar o no alcanzar el nivel educativo de los padres, según sea éste. En el cuadro 10 aparece la evolución entre el cabeza de familia y su padre y en él se ve que el índice de evolución regresiva más bajo se da en estudios primarios y el más alto en los estudios de segundo grado sin terminar; el primero está dentro de la lógica, puesto que una regresión en ese caso supone que el hijo es analfabeto o no concluye la enseñanza primaria y no son situaciones éstas muy normales, dado el continuo avance educativo. El segundo caso apuntado realmente es menos significativo y puede ser un resultado totalmente aleatorio que no responda a una causa determinada. Los restantes índices son oscilantes y únicamente puede establecerse como regla general que los índices de regresión en los casos de no terminación de estudios son superiores a los que se dan cuando el padre del cabeza de familia sí los ha terminado. Esto se da incluso en el nivel primario, al ser el índice del grupo «sin estudios» superior al de «estudios primarios», pues hay que tener en cuenta que aquel grupo está formado por las personas que son analfabetas, pero que no han concluido la enseñanza primaria.

El índice de evolución positiva más alto se presenta en el caso en que los padres del cabeza de familia tienen estudios universitarios sin terminar; casi el mismo valor que éste tiene el índice correspondiente a los estudios de tercer grado no universitarios, terminados. El mínimo de la serie corresponde a estudios primarios; esto supone que en este nivel coinciden los índices inferiores de evolución regresiva y positiva, lo que confirma, en cierto modo, que la estabilidad máxima se da en él, como antes se ha visto. Como se recordará, en la evolución socioeconómica la estabilidad mayor se da en los obreros industriales y de servicios y teniendo en cuenta que a esta categoría profesional corresponde, en general, un nivel de estudios primario, puede ser sintomático que en ambos casos se presente el máximo de estabilidad.

Las series de índices que miden la evolución regresiva y positiva entre



**EVOLUCION DEL NIVEL DE ESTUDIOS ENTRE EL CABEZA DE FAMILIA Y SU PADRE**  
(En valores absolutos)

NIVEL DE ESTUDIOS DEL PADRE DEL CABEZA DE FAMILIA	TOTAL	Evolución			Indices de evolución	
		Regresiva	Estable	Positiva	Regresiva	Positiva
Analfabetos ... ..	1.869.042	—	613.691	1.255.351	—	0,067
Sin estudios ... ..	2.783.289	114.362	1.243.628	1.425.299	0,041	0,057
Estudios primarios ... ..	3.946.548	160.375	3.041.499	744.674	0,020	0,024
Estudios de segundo grado:						
Primer ciclo, sin terminar ... ..	37.269	8.601	14.142	14.526	0,077	0,055
Estudios de segundo grado:						
Primer ciclo, terminados ... ..	123.983	29.896	35.526	58.561	0,060	0,079
Estudios de segundo grado:						
Segundo ciclo, sin terminar ... ..	12.172	7.231	1.746	3.195	0,119	0,052
Estudios de segundo grado:						
Segundo ciclo, terminados ... ..	127.374	36.281	39.276	51.817	0,047	0,102
Estudios de tercer grado:						
No universitarios, sin terminar ... ..	9.197	5.418	1.308	2.471	0,084	0,090
Estudios de tercer grado:						
No universitarios, terminados ... ..	82.473	43.078	17.941	21.454	0,065	0,130
Estudios de tercer grado:						
Universitarios o equivalentes, sin terminar ... ..	14.374	10.972	1.520	1.882	0,084	0,131
Estudios de tercer grado:						
Universitarios o equivalentes, terminados ... ..	207.633	117.076	90.557	—	0,056	—

**EVOLUCION DEL NIVEL DE ESTUDIOS ENTRE CADA HIJO DE CATORCE AÑOS Y MAS QUE NO ESTAN CURSANDO ESTUDIOS  
Y EL CABEZA DE FAMILIA**  
(En valores absolutos)

NIVEL DE ESTUDIOS DEL CABEZA DE FAMILIA	TOTAL	Evolución			Indices de evolución	
		Regresiva	Estable	Positiva	Regresiva	Positiva
Analfabetos .....	1.965.288	—	247.937	1.717.351	—	0,087
Sin estudios .....	3.012.932	75.022	748.805	2.189.105	0,025	0,081
Estudios primarios .....	5.847.399	152.182	4.243.621	1.451.596	0,013	0,031
Estudios de segundo grado:						
Primer ciclo, sin terminar .....	81.034	26.810	18.563	35.571	0,110	0,063
Estudios de segundo grado:						
Primer ciclo, terminados .....	201.186	62.175	61.313	77.698	0,077	0,064
Estudios de segundo grado:						
Segundo ciclo, sin terminar .....	40.005	21.682	2.008	16.315	0,108	0,082
Estudios de segundo grado:						
Segundo ciclo, terminados .....	150.973	69.065	39.898	42.010	0,076	0,070
Estudios de tercer grado:						
No universitarios, sin terminar .....	12.183	7.476	303	4.404	0,088	0,120
Estudios de tercer grado:						
No universitarios, terminados .....	107.253	64.531	22.943	19.779	0,075	0,092
Estudios de tercer grado:						
Universitarios o equivalentes, sin terminar .....	17.032	12.646	1.124	3.262	0,082	0,192
Estudios de tercer grado:						
Universitarios o equivalentes, terminados .....	140.751	82.558	58.193	—	0,059	—

el cabeza de familia y sus hijos de catorce años y más que no cursan estudios (cuadro 11) presentan características muy semejantes a las que acabamos de examinar; sus puntos mínimos y máximos aparecen en los mismos niveles de estudios y sus oscilaciones son del mismo signo generalmente. Esto parece indicar que los condicionamientos y las motivaciones que puedan tener los individuos a causa del nivel educativo de sus padres, y que lógicamente se manifestará en el clima cultural de la familia, no han variado relativamente de una a otra generación al comparar unos grupos socioculturales con otros, aunque aisladamente cada uno de ellos sí ha mejorado, en general, según muestran los correspondientes índices. Esta situación parece aconsejar que el sistema educativo supla de alguna forma el déficit que sufren aquellos niños y adolescentes pertenecientes a familias de un bajo nivel cultural y socioeconómico, déficit que abarca estas dos facetas en general: la económica y la cultural.

Un último aspecto interesante de análisis es la influencia que puede tener el tamaño del municipio de residencia en cuanto a la facilidad o dificultad de los hijos para superar o no el nivel de estudios de los padres. En los cuadros 8 y 9 figuran los porcentajes de evolución regresiva y estable referidos al país, que son los comentados antes, y a los municipios menores de 2.000 habitantes, con una población de 2.001 a 10.000, de 10.001 a 50.000 y de más de 50.000 habitantes; el examen por separado de los dos pasos intergeneracionales considerados permite establecer algunas conclusiones y diferencias entre ambos.

Parece existir una cierta regularidad en la evolución entre el padre del cabeza de familia y éste; efectivamente, examinando por separado los porcentajes de evolución regresiva y positiva, parece que existía una mayor facilidad para superar el nivel de estudios paterno cuanto mayor era el tamaño de la población, y más fácil no alcanzar ese nivel cuanto más pequeño era el municipio. (Tales afirmaciones son válidas para los casos en que los padres tenían estudios terminados, no así para cuando los tienen sin terminar, pero no es necesario insistir en que esta situación es irregular y poco representativa.) Este hecho no es extraño por cuanto la distribución de centros docentes de nivel superior al primario estaba concentrada generalmente en municipios de tamaño medio y grande y no en municipios pequeños, dentro de los cuales podrían incluirse los menores de 10.000 habitantes, esto es, los comprendidos dentro de los dos primeros estratos de la clasificación aquí empleada. La no existencia de centro docente de un determinado nivel o rama de estudios no cabe duda que dificulta cursar éstos por el coste adicional que supone los gastos de residencia y alimentación del estudiante en lugar distinto al de la residencia familiar.

Al analizar, por el contrario, la evolución experimentada entre el cabeza de familia y sus hijos de catorce años y más que no cursan estudios, la regularidad apreciada en el paso anterior desaparece casi completamente y únicamente queda reflejada en el nivel de estudios primarios y en el de estudios universitarios terminados, esto es, en los dos extremos de la escala. La desaparición de la tendencia observada en el caso anterior, referida a los estudios de segundo grado y de tercero, no universitarios, puede estar provocada por un aumento de centros de estos grados, especialmente del segundo, a lo largo de toda la geografía española durante los últimos años; las creaciones de nuevos centros han llegado a municipios de menor tamaño poblacional, que, además, han sido en muchos casos centros estata-

les, con la consiguiente ventaja de un menor coste para las familias. También puede haber influido en este menor condicionamiento del lugar de residencia para llegar a un determinado nivel de estudios la política de becas seguida actualmente, que, aunque insuficiente todavía, ha supuesto un gran avance respecto a los años en los que, normalmente, les correspondió escolarizarse, en los distintos niveles, a los actuales padres de familia. Existe aún una tercera posible razón que explique el fenómeno apuntado: la provisionalidad que pueden tener los estudios alcanzados por los hijos de los cabezas de familia, como ya se ha apuntado en repetidas ocasiones, por la edad que tienen muchos de ellos y que puede dar origen a que algunos todavía vuelvan a entrar en el sistema educativo del que actualmente están fuera.

En los estudios primarios aparece muy clara la influencia del tamaño de población en los dos pasos generacionales estudiados; en ambos casos se observa un decrecimiento de los porcentajes de estabilidad según aumenta el tamaño de población, decrecimiento que es absorbido por el porcentaje de evolución positiva, que es creciente con el número de habitantes del municipio de residencia familiar. Igualmente es creciente el porcentaje de evolución regresiva en el paso entre el padre del cabeza de familia y éste; esta tendencia desaparece en la siguiente relación intergeneracional, además de descender muy sensiblemente estos porcentajes respecto de aquéllos. Todas estas características parecen indicar que al estar prácticamente generalizada la enseñanza primaria antes, educación general básica ahora, los porcentajes de estabilidad son muy altos, como ya se indicó al comentar las cifras relativas al total nacional; que dentro de esta generalidad, el lugar de residencia facilita el acceso a niveles superiores por la existencia, sin duda, de centros de otros niveles en los municipios de mayor tamaño poblacional; y, por último, que con el paso del tiempo la situación ha evolucionado positivamente, por cuanto la regresión ha descendido sensiblemente y no viene influida por el tamaño de la población de residencia, lo que puede significar que los centros de educación primaria o general básica han llegado a todas partes, frente a lo que sucedía anteriormente, cuando existía un déficit escolar.

Otro aspecto muy interesante, pero que se sale ya del marco de este trabajo, sería ver cuáles son los niveles concretos de estudios alcanzados por los hijos, cuando no se han quedado en el mismo que sus padres; se trata de un análisis muy prolijo por cuanto son muchos los niveles de estudio considerados. No obstante, lo visto ya es suficientemente significativo para poder afirmar que, salvo en el nivel primario, no se ha experimentado un avance sensible en la evolución intergeneracional del nivel educativo entre los padres de los cabezas de familia y éstos y entre ellos y sus hijos.

## 5. RESUMEN

A lo largo del presente estudio se han visto unas características de la evolución socioeconómica y cultural de la población española que conviene resumir, si bien la mayor parte de ellas son plenamente conocidas por ser consecuencia de fenómenos demográficos que han modificado en gran parte la estructura poblacional española; aquí se han cuantificado esas consecuencias en los dos aspectos que se han analizado. Así, pues, a modo de resumen

pueden enumerarse las siguientes características, a las que se ha ajustado la movilidad social intergeneracional dentro de las familias españolas:

- a) La máxima permanencia de los hijos en la misma categoría que sus padres se da en la de obreros industriales y de servicios.
- b) El máximo citado en el apartado anterior se ha visto reforzado en el paso de la generación de los actuales cabezas de familia a sus hijos, respecto al paso entre las dos generaciones precedentes; esto se ha debido, en parte, a que la regresión hacia categorías agrarias ha descendido y la progresión hacia categorías superiores no ha absorbido todo el descenso de la regresión.
- c) En general, como ya se ha indicado, la regresión desde profesiones industriales y de servicios a profesiones agrarias ha descendido con el paso del tiempo, consecuencia lógica de los movimientos migratorios del campo a la ciudad producidos en los últimos años.
- d) La evolución regresiva socioeconómica entre los cabezas de familia y sus hijos, en términos generales, ha sido proporcionalmente inferior a la que se dio entre los padres de los cabezas de familia y éstos; por el contrario, la evolución positiva ha aumentado.
- e) Al analizar por separado las oportunidades de evolución de cada paso intergeneracional, no aparece clara una tendencia definida por el lugar que las distintas categorías ocupan en la escala adoptada. No obstante, parece apuntarse, con numerosas excepciones, que cuanto más alto va siendo ese lugar, menos frecuente es la regresión y más frecuente es el avance; dentro de ello, esta tendencia se ha debilitado en el segundo de los pasos intergeneracionales estudiados, quizá efecto de una menor desigualdad de oportunidades.
- f) El tamaño del municipio de residencia parece que influye en la facilidad de evolución socioeconómica, de forma que, en general, es más fácil que ésta sea positiva cuanto mayor número de habitantes tiene aquél y, por el contrario, es más difícil la evolución negativa.
- g) Desde el punto de vista educativo, en el nivel primario o de educación general básica se da el máximo de estabilidad; esto es, la mayor proporción de hijos que tienen el mismo nivel de estudios que sus padres. Si se tiene en cuenta que esta formación es la más corriente de los obreros industriales y de servicios, seguramente que no es casual el hecho de que tanto en esta categoría socioeconómica, como en aquel nivel de estudios, se den los máximos de estabilidad.
- h) Con el paso del tiempo la situación ha mejorado respecto al nivel de permanencia en el nivel educativo primario: los hijos de los actuales cabezas de familia adquieren un nivel de estudio superior al de sus padres en mayor proporción a la de éstos respecto a los suyos.
- i) En los niveles educativos inferiores se ha producido, en general, una mejora en el paso intergeneracional de los cabezas de familia a sus

hijos respecto al paso intergeneracional anterior; por el contrario, en los niveles de estudio superiores, de tercer grado, se ha producido un retroceso, quizá debido a que al aumentar las personas con este nivel es más fácil que entre sus hijos haya mayor número de ellos incapaces de seguir los correspondientes estudios. Por otra parte, al considerarse la edad de catorce años para los hijos de los cabezas de familia, con la condición de que hayan abandonado los estudios, es posible que en muchos casos no se trata de una situación definitiva y vuelvan a reanudarlos, llegando a alcanzar el nivel de los padres, en tanto que la situación reflejada en el paso intergeneracional anterior es definitiva por las edades normales de los protagonistas del mismo.

- j) El porcentaje de estabilidad en el caso de padres con estudios terminados es generalmente más alto que en el caso de padres con estudios sin terminar.
- k) La estabilidad en el segundo paso intergeneracional es, en general, menor que en el primero; esta diferencia negativa es más acusada en los casos de estudios sin terminar, sin que esto quiera decir que haya descendido el número de personas con estudios inacabados, pues, al contrario, han aumentado.
- l) El examen por separado de cada uno de los dos pasos analizados, para ver la influencia que tiene el nivel de estudios de los padres en el nivel alcanzado por los hijos, no permite extraer ninguna consecuencia de carácter general, salvo las ya apuntadas en torno al máximo de permanencia en el caso de los estudios primarios.
- m) La influencia del tamaño del municipio de residencia era clara en la evolución entre los padres de los cabeza de familia y éstos, de forma que a mayor número de habitantes, mayor facilidad de superar el nivel educativo del padre. Esa influencia desaparece o se amortigua mucho en la evolución entre los cabezas de familia y sus hijos para los estudios de segundo grado, debido casi seguramente a la extensión de centros de este nivel en las poblaciones españolas de tipo medio.

# Entrevistas

## SEMINARIO IBEROAMERICANO DE ADMINISTRACION EDUCATIVA

Entrevista con SYLVAIN LOURIE, Consejero Regional de la U.N.E.S.C.O.

Uno de los expertos más significativos que participó en el I Seminario Iberoamericano de Administración Educativa, en el Instituto Nacional de Ciencias de la Educación (I.N.C.I.E.), es Sylvain Lourié, un francés de París que habla correctamente el español, que ha sido Director de Planificación, Administración y Política Educativa de la U.N.E.S.C.O. y que en la actualidad es Consejero Regional de Educación de la U.N.E.S.C.O., específicamente para Centroamérica, pero prácticamente para toda Iberoamérica. Con él hemos mantenido esta entrevista:

—M. Lourié, ¿cuál es exactamente el problema que ha reunido en Madrid a expertos de países iberoamericanos, de la U.N.E.S.C.O. y a expertos españoles?

—Una situación que hoy en día afecta a casi todo el mundo, pero que se presenta con muy especiales características en Iberoamérica. Tenga en cuenta estos hechos: la educación, dentro del gasto público de cada país, absorbe una gran cantidad de dinero, en algunos países de América latina hasta el 35 por 100 del presupuesto general del Estado; es también el servicio público que mayor número de funcionarios incluye. A este factor cuantitativo añade los siguientes datos cualitativos: la presión demográfica, la creciente demanda educativa, las exigencias de la modernidad y el progreso, el empuje de la educación permanente, la necesidad de adaptarse a los medios rurales, los problemas planteados por la movilidad social, las nuevas modalidades de enseñanza a distancia están exigiendo continuamente cambios periódicos en los sistemas educativos... El problema que aquí nos planteamos es: ¿cuál es el instrumento adecuado para responder eficazmente a tales exigencias? Es el «administrador» del sistema educativo. ¿Y cómo debe ser ese administrador? Esa es la cuestión en un momento en que con gran rapidez incluso tenemos que responder a demandas combinadas de educación formal (las clásicas escuelas) y de educación informal (la escuela paralela, los sistemas adaptados a zonas deprimidas, a las necesidades de los

adultos...). En este terreno, América latina lleva al menos diez años de retraso con relación a España y a Europa y, por otra parte, tiene también problemas similares. La U.N.E.S.C.O., por su parte, está presente en estas latitudes para cooperar al buen éxito de esta búsqueda y de este proceso. ¿Por qué entonces no conjuntar esfuerzos? Es lo que intentamos en este Seminario.

## EL TECNICO Y EL CAMBIO

—¿Qué dificultades concretas existen en Iberoamérica en cuanto a los administradores del sistema educativo?

—Los problemas son muy variados, pero se pueden apuntar los siguientes. Con frecuencia se destina a cargos administrativos a un gran número de personas que han sido profesores, educadores. Ello ofrece la ventaja de que conocen por dentro los contenidos de la educación; pero tiene varias desventajas, que se acentúan con los problemas actuales que antes he señalado; en efecto, por una parte no son profesionales que dominen las técnicas adecuadas para manejar gerencialmente grandes cantidades de dinero o para organizar a un personal numeroso; por otra parte, mantienen vicencialmente una relación con sus respectivos gremios, que les conduce en cierta medida a ser portadores de intereses concretos y particulares incluso en temas que exigen inevitablemente la aplicación de técnicas modernas de gestión; de esa manera, casi sin darse cuenta, se convierten en factores de resistencia a los necesarios cambios en el sistema educativo, y todo ello repercute en el defectuoso funcionamiento concreto de dicho sistema, por mucho que se introduzcan cambios formales en la legislación. En tercer lugar se ha detectado una gran necesidad de que los administradores de la educación sean personas estables y neutrales, que no sean desplazados cada vez que se produce un cambio en la cabeza del Ministerio. Eficacia y neutralidad son dos exigencias claves para el administrador de la educación. De ahí el objetivo de este Seminario: debatir cuál debe ser el papel del instrumento «administración de la educación», cuál ha de ser el perfil del administrador a nivel central, regional o provincial e incluso en instituciones educativas de cierto volumen (muchos alumnos); se trata también de saber qué pueden aportar los países iberoamericanos, el I.N.C.I.E. y la U.N.E.S.C.O. para resolver bien estos temas. No hay aquí ningún oculto afán colonialista, sino un esfuerzo de cooperación para una mayor eficacia.

## COMBINACION DE PROFESIONALES

—Ha señalado usted que en América latina la Administración educativa está en manos de profesores de escuela primaria y de inspectores. Y ha señalado usted las desventajas de eso. Pero ¿no existe también el riesgo del dominio de unos administradores demasiado técnicos que condicionen incluso el desarrollo interno de los contenidos educativos?

—En efecto, es necesario combinar adecuadamente una línea administrativa profesional con una línea docente en la gestión del sistema educativo. En algunos países existen incluso dos viceministros, uno de talante administrativo y otro docente. De ahí para abajo, incluida la línea de los Di-



rectores generales, deben ser cargos estables y profesionales, independientes de los cambios políticos; servidores del interés público del entero país y no de la específica política de un ministro; esa es la línea técnica de gestión que asegura una continuidad, una corrección en los cambios, aunque, como es lógico, se atenga a las grandes líneas políticas marcadas desde arriba. Pero está también el plano docente como tal, y ahí el Ministerio debiera limitarse a dar normas, pautas y criterios muy generales, sin entrar en detalles, sin ser demasiado «ejecutivo»; en tema educativo, la descentralización es una necesidad acuciante, y la participación del «consumidor» de la educación es fundamental; en esto tiene que funcionar constantemente el sistema de «retroalimentación», a base de un buen centro de información sobre cómo funciona en concreto cada sistema, de manera que se pueda revisar hasta conseguir un equilibrio entre lo deseable y lo factible. De ahí que sea competencia del poder público el señalar cuáles son las necesidades nacionales, pero no debe necesariamente meterse en la ejecución concreta, que puede incluso ser confiada (porque no hay incompatibilidad) a entidades no públicas. Dicho esto, mi criterio general es que hay que estar siempre pendiente al mismo tiempo de la eficacia técnica y de la realidad en que se aplican los sistemas, con aportación de personas de diferentes profesionalidades, que, cuando se presenta un problema concreto, incluso no previsto para ser resuelto por la maquinaria administrativa vigente en un momento dado, se monte un equipo mixto de profesionales que busquen la respuesta adecuada.

(«Ya», 16-2-1978.)

# Documentación

## EXTRACTO DEL SEMINARIO REGIONAL SOBRE FORMACION DE ADMINISTRADORES Y SUPERVISORES ESCOLARES DE CARACAS (1977)

José María MERINO

I) De acuerdo con el Programa y Presupuesto de la U.N.E.S.C.O. para el bienio 1977-1978, aprobado por la Conferencia General en su decimovena sesión, y con la cooperación del Gobierno de Venezuela, tuvo lugar, del 28 de noviembre al 2 de diciembre de 1977, en la ciudad de Caracas, el Seminario Regional sobre Formación de Administradores y Supervisores Escolares.

Asistieron a la reunión veinticinco especialistas, procedentes de dieciocho países de América Latina y el Caribe, así como representantes y observadores del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.), de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) y del Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional —organismo especializado de la O.I.T.—, once invitados especiales del país sede y dos de la Administración educativa española.

II) Los objetivos básicos del Seminario fueron los siguientes:

- a) Examinar la situación actual de los países de la región en materia de formación de administradores, supervisores y directores escolares, teniendo en cuenta los problemas y las tendencias más relevantes que existen en este campo.
- b) Identificar aquellas orientaciones que permitan a los participantes afrontar en las mejores condiciones posibles los problemas relacionados con la temática del Seminario y que se plantean en los países e instituciones en que trabajan.
- c) Identificar políticas y sugerir medidas prácticas que puedan facilitar a los países la modernización y el fortalecimiento de las actividades de formación de dicho personal y que a la vez sirvan para orientar la acción de la U.N.E.S.C.O. en la región durante los próximos años.

III) Tras un intercambio de información y debates sobre los distintos aspectos, los participantes, constituidos en tres grupos de trabajo, examinaron los principales aspectos referidos a los anteriores propósitos y en particular a los problemas que se plantean en el reclutamiento, la formación y la capacitación de administradores y supervisores de la educación. En consecuencia, se formularon sugerencias a los países de la región, a la U.N.E.S.C.O. y a las instituciones encargadas de la formación y la capacitación de dicho personal, teniendo en cuenta la problemática y las tendencias detectadas.

IV) El día 28, y durante la mañana del día 29, los participantes, tras un intercambio de ideas sobre ciertos aspectos conceptuales básicos, expusieron la situación existente en sus países en relación con el reclutamiento, la formación y la capacitación de administradores y supervisores de la educación. En lo que se refiere a la situación actual, se identificaron, entre otros, los siguientes aspectos:

a) **Diversidad y complejidad de la situación existente**

La situación existente está caracterizada por una notable diversidad de planteamientos, aunque los problemas de la administración y supervisión de la educación son igualmente complejos.

b) **Reformas en la administración de la educación**

Durante los últimos años, la mayor parte de los países de la región han llevado a cabo reformas de sus sistemas educativos, que en algunos casos, ante la ineffectividad de la educación formal para responder a las necesidades de la sociedad actual, se preocuparon y se preocupan por desarrollar formas de educación no escolarizadas. Dichas reformas han ido acompañadas en ciertos países por reformas administrativas que plantearon la necesidad de revisar también los cuadros que conforman el personal de la administración de la educación.

c) **Política de personal y de carrera administrativa**

Se constató la ausencia, en muchos casos, de una política de personal y de carrera administrativa. Por otra parte, las presiones gremiales del personal docente, que ha buscado compensar las escasas posibilidades de promoción que existen en la docencia mediante su incorporación a las actividades administrativas, han contribuido a colocar en los puestos administrativos personas de extracción docente. No obstante lo anterior, se observó que en algunos casos se ha iniciado el reclutamiento de funcionarios de extracción no docente para el desempeño de funciones administrativas en los Ministerios de Educación, situación ésta que ha permitido la aplicación de nuevos enfoques y de soluciones innovadoras en el tratamiento de los problemas de planificación y gestión.

d) **Niveles de la administración**

El Seminario consideró que para entender mejor los problemas e intentos de solución es conveniente distinguir la problemática de la administración educacional a partir de los siguientes niveles:

- Nivel central, entendido éste como la esfera de actuación de los organismos centrales de los Ministerios de Educación.
- Nivel intermedio, integrado por organismos regionales, estatales (en los países federados), provinciales, departamentales, zonales y/u otros.
- Nivel institucional, o esfera de actuación de los establecimientos educativos, que varía desde la escuela rural unitaria hasta el más grande de los centros de educación superior.

V) A partir de las consideraciones del debate general se profundizó, en grupos de trabajo, en el análisis de los problemas de reclutamiento, formación y capacitación que se plantean en los tres niveles de la administración educativa antes citados. Los trabajos de los grupos fueron examinados en reunión plenaria y una vez aprobados fueron incorporados como conclusiones del Seminario en la forma que se señala a continuación:

a) **Rol de la administración central**

Se llegó a la conclusión de que una definición del rol de la administración central podría incluir las siguientes funciones:

- Planificación y formulación de políticas para la toma de decisiones.
- Administración de recursos (finanzas, construcción y mantenimiento, personal, proyectos realizados con la cooperación externa).
- Administración de servicios (planes y programas, investigación curricular, supervisión, asistencia técnica extranjera).
- Desarrollo de la administración (análisis y evaluación permanente del sistema, coordinación vertical y horizontal, investigación).

b) **Categorías de los responsables del funcionamiento de la administración central**

Se examinaron tres categorías de responsables:

- Según sus niveles de responsabilidad:

Directivos o ejecutivos.  
Técnicos o especialistas.  
Auxiliares o personal de apoyo.

- Según la naturaleza de su acción:

Agentes de cambio.  
Defensores del «statu quo».

- Según su formación previa:

La complejidad de aspectos que presenta el funcionamiento del sistema educativo hace necesario disponer no sólo de personal conocedor de la realidad educativa y específicamente for-

mado en administración de la educación, sino también de una gran variedad de otros especialistas en campos específicos (planificadores, arquitectos, expertos en administración de personal, estadísticos, economistas, sociólogos, ingenieros, etc.). La presencia de esta amplia gama de especialistas no garantiza por sí sola la solución de dificultades endémicas debidas a la inercia de la Administración Pública, pero hace posible un planteamiento interdisciplinario de los problemas educativos, lo cual presenta grandes ventajas que podrían resumirse en una mayor eficiencia en ciertos campos de gestión, tales como gestión de personal, finanzas, análisis de sistemas, planificación, etc., y en una mayor facilidad para el diálogo con otros servicios estatales cuya actividad condiciona el desarrollo del sistema educativo (Planificación Económica, Ministerio de Finanzas, Servicio Civil) y para la coordinación con entidades del sector público que tienen responsabilidades estrechamente vinculadas a las de los Ministerios de Educación (Ministerio de Salud, Agricultura, Trabajo, etc.).

### c) **Formas de reclutamiento, selección y formación**

El reclutamiento del personal que trabaja en la Administración central opera en forma distinta según los países; sin embargo, se puede concluir que, en términos generales, éste se produce por las siguientes causas o medios:

- Por cambios de Gobierno o de Ministro, que generalmente implican el reemplazo del personal directivo.
- Por aplicación de normas legales de admisión en el servicio civil, las cuales ofrecen, entre otras ventajas, la garantía de empleo.
- Por reclutamiento directo, de acuerdo con descripciones de cargos. Esta modalidad de reclutamiento se utiliza especialmente para los cargos técnicos y profesionales.

Dentro del marco legal que establecen las leyes de la carrera civil en cada uno de los países, y con el objeto de conseguir una mayor continuidad del personal, se estima conveniente que se ofrezcan garantías de estabilidad a aquellas personas que trabajan en la Administración central. A este efecto sería conveniente realizar un análisis y una clasificación de los puestos de trabajo que permitan definir con claridad el tipo de especialistas que deben reclutarse en cada caso, de acuerdo con las funciones asignadas al puesto de que se trata.

La formación del administrador del nivel central debería efectuarse a corto plazo y a mediano plazo.

A corto plazo mediante la capacitación en servicio del personal que actualmente desempeña las funciones de administración sin estar debidamente preparado en el campo de la gestión en la Administración pública.

A mediano plazo mediante la urgente formación no sólo de los

futuros generalistas de la administración, sino también de técnicos y especialistas necesarios en diversas disciplinas y en varios campos de gestión en la administración educativa. Para la preparación y formación de los futuros administradores debería contarse con un personal académico especializado y con la activa participación de personas dotadas de una extensa y exitosa experiencia en la administración.

d) **Objetivos y políticas de reclutamiento, formación y capacitación de administradores y supervisores a nivel intermedio**

- Después de un examen de varias realidades nacionales se concluyó que el concepto de nivel intermedio tiene, en el proceso administrativo de la educación, connotaciones y dimensiones funcionales y geopoblaciones que abarcan una gama muy amplia de casos. Aún cuando la situación y la misma terminología difieren según los países, pueden señalarse como ejemplos más comunes de desagregación del nivel intermedio tres instancias: la región, la provincia y el municipio.
- Correspondiendo a estas distintas desagregaciones, el sector educación ha establecido organismos responsables de la acción educativa en el nivel intermedio, denominados comúnmente Direcciones Regionales, Provinciales o Municipales de Educación. En el nivel de mayor desagregación cabría también incluir a algunas estructuras expresamente diseñadas dentro del sector, tales como los Núcleos Educativos. En ciertos países el nivel intermedio está situado en la cúspide misma de la administración, confundido con el nivel central y comunicado directamente con los entes operativos educacionales, escuelas, centros o programas de educación.
- Este complejo cuadro da lugar a una serie de subsistemas en diferentes niveles que se traducen en necesidades integradas de varias funciones orientadas a realizar en forma más efectiva la acción educativa, en su más amplio sentido. Obviamente las necesidades de personal especializado en este nivel intermedio dependerán de las funciones administrativas asignadas a los entes u organismos que lo conforman.
- De acuerdo con el análisis de funciones se encontró que, a medida que se desarrolla la administración en los niveles intermedios, aparece claramente la necesidad de que los órganos regionales, provinciales o departamentales u otros cuenten con equipos multidisciplinarios que se agrupen en dos grandes áreas: especialistas cuyas actividades se relacionan con el desarrollo del proceso de aprendizaje, tales como pedagogos y especialistas de distintos campos (psicólogos, sociólogos, antropólogos, trabajadores sociales, etc.), y especialistas cuyas actividades se relacionan con actividades de apoyo o con la asignación y utilización de recursos (administradores públicos o de empresas, especialistas en administración de personal, de equipos y materiales o de finanzas, economistas, arquitectos, ingenieros, médicos, especialistas en comunicaciones, etc.).

Se considera conveniente que los países emprendan una clasificación, así como una descripción y evaluación de puestos o cargos que permita definir claramente las especialidades en las que se debe hacer el reclutamiento para el nivel intermedio. En la realización de esta tarea se procurará no agrupar en un mismo puesto o cargo funciones que exigen una formación o una aptitud distinta.

- Como es obvio, el reclutamiento se debería ajustar a las exigencias de las funciones que se van a desempeñar en cada puesto, procurando seleccionar al personal que tenga la formación requerida, complementándola, en caso necesario, con una adecuada capacitación.

e) **Objetivos y políticas de reclutamiento, formación y capacitación de administradores y supervisores a nivel de centros y programas de educación**

- Se estimó que existe una amplia gama de centros o programas educativos que varían en función de los tipos o modalidades de educación que brindan, del volumen de los recursos que movilizan, de la comunidad o del entorno en que están ubicados, de la clientela a la cual va dirigida su acción y de los bienes o servicios que producen.
- Un administrador de la educación a nivel de centro o programa es el gerente que orienta y coordina la planificación y programación, que conduce la ejecución y que controla y evalúa la utilización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades escolares y extraescolares, con el fin de satisfacer las necesidades de los educandos.
- Aún cuando generalmente una sola persona asume, como director de centro educacional, responsabilidades globales con respecto al mismo, conviene dejar en claro la diferencia que existe entre las funciones de administración-gestión y las funciones relacionadas con la asesoría del docente, con su orientación y con su formación pedagógica.
- Si bien la preparación docente y la formación administrativa son requisitos generales para desempeñar un cargo directivo, teniendo en cuenta que la administración de un centro educativo se concibe principalmente como la capacidad de dinamizar en el trabajo en equipo y de estimular la participación de la comunidad en la planificación y administración de la labor educativa, el proceso de reclutamiento y selección de este personal de dirección debe apoyarse fundamentalmente en la capacidad de coordinación que demuestren los candidatos.

VI) Las recomendaciones más significativas fueron las siguientes:

a) **A los Gobiernos de los países de América Latina y el Caribe, que sus actuaciones nacionales tengan como objetivos:**

- Definir políticas a corto y mediano plazo y formular programas integrales de reclutamiento, formación y capacitación de admi-

nistradores y supervisores escolares para los niveles central e intermedio y para los centros educacionales, como parte de los planes de desarrollo educativo y de reformas administrativas más amplias, y dentro de los procesos y de las políticas nacionales de desarrollo económico, social y cultural.

- Asociar en las tareas de investigación de los problemas de la administración educativa y de formación de administradores escolares a las instituciones que tienen responsabilidades respecto al conjunto de la Administración Pública, especialmente los organismos de Planificación del Desarrollo, de Presupuesto y del Servicio Civil, así como a los centros formadores de administradores públicos.
- Procurar la realización o intensificación de estudios e investigaciones tendentes a identificar, describir, clasificar y valorar las características de los diferentes cargos o puestos de trabajo, a fin de poder establecer los perfiles ocupacionales y las normas de selección y reclutamiento de personal idóneo.
- Crear un sistema permanente de formación y capacitación de administradores de la educación.
- Promover la realización de seminarios o de talleres interdisciplinarios sobre aspectos especializados de la Administración, en los cuales participen profesionales altamente especializados.

**b) Al director general de la U.N.E.S.C.O.**

- Establecer una más efectiva y estrecha coordinación de los programas en que coopera la U.N.E.S.C.O. en el campo de la formación y capacitación de administradores de la educación con los que ejecutan otros organismos internacionales.
- Desarrollar, con un enfoque interdisciplinario y multisectorial, nuevas metodologías y técnicas para la formación y capacitación de administradores de la educación, y asistir técnicamente a los países de la región en las investigaciones que éstos inicien en este campo.
- Establecer lazos que permitan relacionar a los países de la región con posibles fuentes de apoyo y asistencia técnica en el campo de la formación y capacitación de administradores de la educación.



## UN ADMINISTRADOR PARA LA GESTIÓN DEL CAMBIO EN EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL \*

Victorino MAYORAL

1. En la presente comunicación no se pretende exponer un tipo nuevo de funcionario, a la manera de un modelo diseñado para futuros imaginarios. En realidad, sólo se desea extraer las consecuencias inmediatas que los cambios producidos en la estructura del sistema educativo, en sus objetivos y en los procesos de decisión van a tener —están teniendo ya— en la gestión del sistema, y especialmente en los profesionales encargados de realizar dicha gestión, es decir, los administradores de la educación. A este respecto nos permitimos adelantar dos hechos nuevos que a nuestro juicio constituyen los factores fundamentales que van a incidir en el proceso de decisión y, en consecuencia, sobre la gestión: de una parte, la planificación cualitativa, y, de otra, la participación de los interesados en la adopción de las decisiones.

Estos hechos son una consecuencia del cambio operado en el sistema educativo, pero son ellos mismos, a su vez, factores para el desencadenamiento de otros cambios. En el presente trabajo quisiéramos otear sobre las modificaciones que su aparición deberá provocar en la función de los administradores.

2. Podemos afirmar que hasta este momento los cambios producidos en el sistema educativo español han sido predominantemente de orden cuantitativo: ha habido un notable crecimiento de la escolarización en la enseñanza primaria, media y universitaria, pero no en educación preescolar y formación profesional; se ha producido también un importante crecimiento en los gastos de enseñanza. En términos generales cabría afirmar que nos encontramos al final de una etapa de crecimiento físico del sistema educativo, etapa que se salda con una serie de imprevisiones, desequilibrios y despilfarros, de los cuales el más significativo posiblemente sea la inadecuación entre el contenido formal de la enseñanza y sus diferentes tipos a la situación del mercado de trabajo, lo que se traduce en la inutilidad de ciertos títulos para obtener un empleo —caso frecuente en formación profesional— y en el paro de licenciados universitarios.

3. La tarea principal que ahora debe acometer nuestro sistema educativo no es, evidentemente, la de una expansión cuantitativa, sino la mejora de su eficacia en orden a la formación y promoción de los individuos en un marco constitucional de igualdad de derechos. Por ello, el esfuerzo deberá centrarse de ahora en adelante en la mejora de la calidad de la enseñanza. Pero este objetivo constituye por sí mismo una encrucijada en la que confluyen actuaciones y fines de carácter diferente, articulados de manera diferente a la tradicional y, en consecuencia, gestionados de manera diferente a como se venía efectuando en la etapa de expansión cuantitativa, en la que a veces alumno escolarizado significaba simplemente alumno bajo

---

\* Comunicación presentada en el I Seminario Iberoamericano de Administración Educativa.

techado, con independencia del estado de los locales, la formación del maestro, el número de alumnos por aula, etc.

4. De tal manera que, en adelante, el sistema educativo español se enfrentará con las tres necesidades siguientes:

- a) Establecimiento de nuevos objetivos.
- b) Establecimiento de nuevos sistemas para la articulación de tales objetivos y la adopción de las correspondientes decisiones.
- c) Introducción de cambios sustanciales en la gestión del sistema educativo, es decir, en la administración de la educación.

Entendemos que el establecimiento de los objetivos es cuestión propia de la política educativa, que vendrá prefijada por el programa político y/o los compromisos y pactos de la formación política que obtenga mayoría parlamentaria. Sin embargo, de seguirse una secuencia lógica en los aspectos fundamentales, lo más probable es que objetivos tan fundamentales como la igualdad de oportunidades —en la que será preciso profundizar—, el desarrollo de la personalidad de los alumnos y la eficacia en la utilización de los recursos estarán presentes de manera prioritaria en cualquier política educativa para los próximos años.

Algo parecido podría decirse respecto a la implantación de nuevos procedimientos para la articulación de los objetivos y la adopción de las decisiones. Cabe pensar que, cada día más, una y otra tarea se realizarán con la participación de todos los sectores interesados en el hecho educativo y en un triple plano de actuación, correspondiente a los siguientes niveles, conectados por flujos ascendentes y descendentes de información, propuestas y decisiones:

- La comunidad escolar de profesores, padres y alumnos de cada centro.
- Los órganos colegiados de participación a nivel territorial.
- Un órgano colegiado de carácter nacional para la participación en las grandes decisiones que afecten a todo el sistema.

De este modo podría tomar cuerpo en nuestro país el fenómeno, de generalización creciente, denominado por Y. Chapell «renacimiento de la colegialidad», como medio de participación de los interesados más que como instrumento de información técnica para la propia Administración.

Indudablemente, este renacimiento de la colegialidad, que tiene como objetivo la participación de los interesados en la gestión de los órganos de la administración, es el factor más llamativo quizá de los que influyan en los cambios que se operen en la gestión. Pero, además, existe otro factor de orden cualitativo que debe incidir profundamente en la gestión. Este factor es la eficacia. Pero una eficacia falsamente contrapuesta a la democracia, pues se haría inviable la participación, sino una eficacia con sentido social, una eficacia al servicio de la participación.

Dicha eficacia sólo será factible si tiene una firme base en los conocimientos tecnológicos, si está fundamentada en la profesionalidad de los administradores, en la eliminación del diletantismo, de la improvisación y las presiones de grupo. Esta eficacia tendrá como banco de pruebas de su apli-

cación la distribución de los recursos en función de los objetivos aprobados y la aplicación de los mismos según una economía de medios que elimine el despilfarro.

Las diferencias técnicas del «management» y la sumisión al principio de legalidad serán dos buenos factores para impedir el desorden en las organizaciones públicas. De ahí que consideremos que estos dos aspectos son básicos para la formación de los administradores del sistema educativo.

5. La planificación, en este orden de cosas, debe experimentar también un cambio importante: la educación de calidad exige una planificación cualitativa. A nuestro juicio, esta planificación vendrá definida por la concurrencia de los siguientes factores:

- Por la calidad y claridad de los objetivos.
- Por la cualidad profesional de los planificadores.
- Por la cualidad de las técnicas de planificación.
- Por el grado de participación con que la planificación se realice.

6. Fácilmente puede deducirse que una tarea como la que la dinámica del tiempo en que vivimos va a exigir al sistema educativo no podrá realizarse adecuadamente sin una clarificación previa respecto al papel que ha de jugar cada uno de los grupos de servidores públicos que el sistema educativo tiene a su servicio.

En lo que se refiere a los administradores superiores, estimamos que la gestión del cambio exigirá la posesión de los siguientes valores si se desea su realización con métodos profesionales y objetivos:

- a) Un conocimiento integrado de lo que es el sistema educativo en su conjunto. El sistema educativo comprende una serie de factores, niveles, personas y recursos interrelacionados que lo hacen tremendamente complejo, grande y cambiante, de tal manera que su conocimiento y comprensión sintética resulta tan necesaria como la misma posesión de conocimientos pedagógicos para el profesor que dicta sus clases en un aula. La administración del sistema resultaría imposible sin una formación en ciencias sociales, jurídicas y económicas.
- b) En consecuencia, para comprender mejor el sistema educativo y administrarlo eficazmente, la formación del administrador deberá ser de carácter polivalente.
- c) El administrador de la educación debe ser, en todo caso, experto en técnicas de gestión.
- d) El administrador debe actuar inspirado en los siguientes principios:
  - Legalidad, en tanto que la legalidad es expresión de la voluntad del pueblo democráticamente manifestada.
  - Eficacia en la utilización de los recursos y rapidez en la gestión.
  - Espíritu de iniciativa para la búsqueda de soluciones a los problemas complejos de la gestión.

- Aceptación del administrado como partícipe en la elaboración de las decisiones y como factor estable e importante en el proceso de decisión.
- e) El administrador, en el contexto de una planificación cualitativa, se convierte en promotor del cambio, en animador, mediante el diálogo y la coordinación, de la actuación de los órganos ejecutivos y consultivos.

En consecuencia, los programas de formación y reciclaje de los administradores de la educación deberán ser enriquecidos con los conocimientos y experiencias necesarias para realizar las nuevas funciones exigidas por el cambio.

## ENCUENTRO IBEROAMERICANO EN MADRID SOBRE ADMINISTRACION EDUCATIVA

Emilio LAZARO

Un amplio chequeo a los problemas de la Administración educativa, a nivel internacional, ha sido realizado en el curso del I Seminario Iberoamericano de Administración Educativa, celebrado del 13 al 17 de febrero en el I.N.C.I.E., con participación de expertos de países iberoamericanos, de España y de la U.N.E.S.C.O. La reunión, organizada por el I.N.C.I.E., con la colaboración de la Secretaría General Técnica y de la Dirección General de Personal del Departamento, se inscribe en el marco de la actividad que viene desarrollando desde su creación, en febrero de 1977, el Seminario Permanente del I.N.C.I.E. de Administración Educativa. En este Seminario están representadas todas las Direcciones generales del Departamento.

### OBJETIVO DEL SEMINARIO Y PARTICIPANTES EN EL MISMO

Constituía propósito fundamental de este coloquio iberoamericano, según rezaba la convocatoria del mismo, «la identificación en común de la situación y problemática actual de la Administración educativa, así como la definición de las funciones de los administradores de la educación y la sistemática de su formación y reclutamiento». Por los países iberoamericanos participaron expertos de Argentina, Brasil, Costa Rica (dos), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá (dos), Paraguay y Perú (dos). Por U.N.E.S.C.O. el consejero regional para América Central, Sylvain Lourie; el director de la Oficina Regional de Chile, Guillermo Fernández, y Alberto Gutiérrez Reñón, hoy miembro de la Asistencia Técnica en Guatemala, que tan directo papel desempeñó en la reorganización de la Administración educativa española, emprendida a raíz de la Ley General de Educación. La participación española la constituían los miembros del Seminario Permanente de Administración Educativa. Estuvo presente en las reuniones de apertura y clausura el director de Coordinación Orgánica de la Oficina de Educación Iberoamericana, Enrique Warleta, e intervino en el coloquio, especialmente invitado al mismo, Ricardo Díez Hochleitner. El Seminario fue inaugurado por el director general de Política Científica, Carlos Sánchez del Río y Sierra, en representación del secretario de Estado de Universidades e Investigación, Luis González Seara, y la clausura la presidió el director general del I.N.C.I.E. y presidente del Seminario Permanente de Administración Educativa, José Jiménez Blanco.

La Mesa presidencial del Seminario estuvo constituida por Juan Damián, secretario general del I.N.C.I.E., como presidente; Carlos Malpica, del Perú, vicepresidente; José María Merino, secretario moderador, y Alfredo Macía, de Panamá, secretario relator.

## DESARROLLO DE LAS REUNIONES

El debate se desarrolló tomando como punto de referencia las cuestiones propuestas en las ponencias respectivamente presentadas por Julio Seage («Situación y problemas actuales de la Administración educativa») y Manuel de Puellas («Las funciones de los administradores de la educación, su formación y reclutamiento»). Ambas ponencias se publican íntegras en este número. El plenario se dedicó el primer día, en sesiones de mañana y tarde, al examen de la primera ponencia y el día siguiente al de la segunda. En el curso de estas reuniones fueron resumidas por sus autores las comunicaciones presentadas al Seminario. A continuación se constituyeron dos grupos de trabajo que, a lo largo de la tercera jornada de actividad, elaboraron sus respectivas conclusiones, las cuales fueron posteriormente refundidas por una Comisión de redacción y, finalmente, debatidas y aprobadas durante el cuarto y último día de trabajo. A mitad del desarrollo del Seminario se dedicó un día a visitar Toledo.

Aprobadas las conclusiones, se incorporó a las mismas, a propuesta de los expertos de los países de América, un voto en el que se agradecía la acogida y hospitalidad dispensadas, se valoraba muy positivamente el desarrollo del Seminario y se formulaban el reconocimiento y el interés por el ofrecimiento de las autoridades educativas españolas, en orden a una continuidad de los trabajos realizados en el marco de la política de fraternal cooperación que es lógico informe las relaciones entre los países del mundo iberoamericano. En este mismo sentido se manifestó también en nombre de los participantes el secretario general del Ministerio de Educación y Cultura del Brasil, Euro Brandão, al que contestó el director general del I.N.C.I.E., José Jiménez Blanco, quien exaltó, asimismo, los valores y posibilidades de la cultura iberoamericana, y reiteró la disponibilidad del Ministerio español por toda acción futura de cooperación e intercambio.

### SE ESTA DE ACUERDO EN LOS OBJETIVOS, PERO SE AVANZA POCO HACIA SU LOGRO

Las conclusiones aprobadas reflejan que ha existido un consenso básico en el análisis de los problemas y en la elección de las soluciones, aunque la diferente realidad de cada país reclame el tratamiento específico correspondiente. En todo caso, reuniones como la celebrada ahora en Madrid, y tres meses antes en Caracas, pueden contribuir a la necesaria puesta al día de la Administración educativa, cuyo desarrollo ha sido tardío y lento, como subrayó Julio Seage en su ponencia.

Díez Hochleitner se refirió también a que desde hace más de veinte años se vienen repitiendo los mismos objetivos, sin que, no obstante, se haya logrado un adecuado concepto de gestión por falta, fundamentalmente, de una actitud innovadora de cambio. La Administración de la educación ha sido, de resultas de ello, uno de los sectores menos favorecidos respecto a eficacia. Se hace preciso un marco prospectivo, dinamizador, en el que se inscriban las reformas sectoriales. Se constata, por un lado, un derroche enorme de recursos financieros, mientras que, por otro, hay carencias de recursos adicionales necesarios.

Ricardo Díez Hochleitner rechazó como falso el planteamiento de si la educación debe ser administrada por los educadores o por los «gerentes», ya que, en su opinión, es preciso plantearse antes lo que sea la educación. Puede afirmarse que la primera respuesta a esta cuestión la dan los I.C.E.S., que al hacer relación a las «ciencias» de la educación, están subrayando el carácter interdisciplinar de ésta. En todo caso, debe empezarse por definir los perfiles ocupacionales de los puestos de trabajo y las competencias técnicas respectivas. Al no haberse procedido así, y aunque se han hecho muchos cursos de formación, se han capacitado «generalistas», pero no «especialistas en grados intermedios».

## ADMINISTRACIONES RUDIMENTARIAS PARA SISTEMAS EDUCATIVOS COLOSIALES

Silvain Lourie consideró como un sofisma comparar la Administración pública, que es servicio, ante todo, con la empresa privada. La idea de servicio, consustancial al ente público entraña complejidad, una especial indefinición y más tiempo para desarrollarse. El administrador público debe preparar las decisiones, informar sobre las consecuencias de éstas y controlar cuidadosamente su desarrollo, todo lo cual exige cierta tecnicidad. Se refirió a que en muchos países apenas hay verdadera estructura administrativa, en vista de lo cual, y para ser realistas, habrá que dedicarse más bien a mejorar lo que existe mediante una acción de reciclaje. Si nos estamos orientando a una educación no académica, no podemos establecer criterios de selección demasiado académicos en la administración de esa educación.

También Alberto Gutiérrez Reñón puso de relieve el contraste entre el colosalismo de los sistemas educativos y lo rudimentario de la estructura que los administra. Partiendo de esta realidad no se puede pretender resolverlo todo a la vez, y si bien no hay soluciones mágicas, se pueden encontrar caminos. En todo caso, no hay administración, ni en el área pública ni en el sector privado, que lo tenga todo resuelto, aunque, naturalmente, hay diferencias de grado en el respectivo progreso alcanzado. Puede afirmarse que, en general, no se hace investigación sobre este tema. El simplismo de identificar el sistema educativo con la función docente conduce a clasificar al profesor no sólo como docente y lleva también hasta a formarle como técnico superior. En cualquier caso, cuando el docente está en la administración debe saber que ha cambiado de profesión y que ha de estar a la altura de la nueva que desempeña. No basta una política de reciclaje y de reubicación, sino también de reclutamiento, opción ésta que se ve favorecida por el hecho del raquitismo de la Administración educativa y la consecuente necesidad de su crecimiento. Por último, Gutiérrez Reñón subrayó que el administrador no responde a un perfil único, sino que cambia según los niveles. Se distinguen netamente el administrador del sistema educativo y el del centro.

Desarrolló también una intervención sistemática, de gran interés, el director técnico del Instituto Nacional de Administración Pública de Perú, Carlos Malpica, que había sido elegido vicepresidente de la mesa del Seminario.

Definió la Administración como «ciencia de llevar las cosas a cabo» (la función principal del administrador sería, entonces, asegurar que las cosas previstas se cumplan), por lo que se empieza a sustituir el nombre de Ad-

ministración por el de Praxiología. También resulta más adecuado al momento social presente denominarla Administración Nacional en vez de Pública. Hay que superar la vieja concepción de la administración como simple manejo de recursos. De lo que se trata —como demuestra el movimiento descentralizador— es de administrar «poderes». Hay una macroadministración, la del sistema, y una microadministración, la de los centros educativos. Se pueden distinguir tres niveles: el ejecutivo o sustantivo, de comando, el de apoyo y el de asesoramiento. En la actividad administrativa superior deberían estar los generalistas, pero no hay generalistas puros. No existe el hombre políticamente neutro y menos dentro del campo de la Administración.

Expuso un proyecto peruano, realmente singular e interesante: que el alto directivo de la Administración pueda distanciarse o retirarse de la función pública si no está de acuerdo con una dirección política determinada. Observó la paradoja de que la Administración planifica las necesidades exteriores a ella y deja de planificar las propias.

## LA ALTERNATIVA DE LA EDUCACION NO FORMAL Y SU INCIDENCIA EN LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Por supuesto que el grado de «vertebración» de la Administración de la educación, y aún del puro crecimiento del sistema educativo, difiere grandemente de unos países iberoamericanos a otros. En Costa Rica los funcionarios alcanzan la quinta parte de la población activa y la cuarta parte de aquéllos son de educación. El presupuesto de este Ministerio representa el 37 por 100 del total del Estado, a pesar de lo cual, y según palabras del experto de dicho país, Lorenzo Guadamuz, «seguimos siendo administradores de pobreza», habida cuenta de lo mucho que queda por conseguir. Un dato aportado por el experto hondureño revela dramáticamente lo insatisfactorio de la situación en su país: el 75 por 100 de la población escolarizada no concluye el nivel primario.

En todo caso se tantean soluciones que puedan encarar el reto actual de una demanda masiva de educación. Así, la fórmula de la «nuclearización» en el Perú o El Ecuador, que desplaza a la «base» local el centro de gravedad del impulso y el desarrollo del proceso educativo, con el consecuente requerimiento de nuevas formas de organización administrativa. El «núcleo educativo comunal», como nuevo y ambicioso proyecto de integración «total» de la comunidad en el proceso educativo, plantea la necesidad de unas «nuevas relaciones» entre la estructura central o regional y los núcleos «terminales» de la base. En este nuevo contexto, aspectos como el de la planificación, la coordinación y el control reclaman nuevos planteamientos y modalidades. En general, toda la «alternativa» de la educación no formal, o no institucionalizada, ampliamente extendida hoy en Iberoamérica, demanda la congruente alternativa en materia de administración de «esa» educación.

En resumen, a falta de un aparato administrativo profesionalizado para la educación, como el del «modelo europeo» (y al cual puede decirse que España se incorporó básicamente a partir de la reforma subsiguiente a la Ley General de Educación), las soluciones en Iberoamérica, sin que ello suponga perder de vista el objetivo final de una Administración educativa ade-



cuadramente tecnificada y, por tanto, profesionalizada, pasan hoy por el aprovechamiento, lo más mejorado posible, «de lo que hay». Ello comporta la adopción de fórmulas de capacitación y reciclaje para los docentes que desempeñan mayoritariamente puestos administrativos, a los cuales, según sugirió el experto costarricense antes citado, Guadamuz, podrían facilitárseles manuales de procedimiento. Una propuesta muy concreta y de largo alcance hizo el experto de El Salvador Carlos Orlando: que se incluya la preparación gerencial en el «currículum» del Bachillerato.

## LA PREPARACION PROFESIONAL NO DEBE SER SUFICIENTE

En la perspectiva de una Administración educativa con plena conciencia de los objetivos humanos y sociales que hoy debe alcanzar la educación, la preparación profesional debe estar sustancialmente acompañada de una sensibilidad respecto a tales objetivos trascendentales del proceso educativo. No es suficiente un criterio puramente «cientifista» al respecto y, en consecuencia, la selección de los administradores de la educación habrá de hacerse no sólo en función de conocimientos, sino de cualidades y «actitudes» personales.

## BALANCE ESPERANZADOR DEL SEMINARIO

Las conclusiones del Seminario, que se recogen en otro lugar de este número, expresan bien las inquietudes, ideas y sugerencias que fueron manifestándose a lo largo de las reuniones y cuyos más significativos relieves hemos tratado de resumir. Dichas conclusiones sintetizan adecuadamente los problemas de la Administración educativa, no sólo en su manifestación actual, sino con una visión más prospectiva, y definen con bastante precisión cómo habrá de ser la «nueva» Administración de la educación para que pueda dar respuesta adecuada a dichos problemas. En coherencia con este renovado marco estructural se esbozan las funciones del administrador de la educación, dejando a cada país que las perfile con mayor precisión, en razón a las respectivas circunstancias políticas y administrativas, y se dan orientaciones sobre formación y reclutamiento. Finalmente, y bajo el apartado de «acciones conjuntas», se articula una política de intercambio y cooperación entre el I.N.C.I.E. y los países iberoamericanos, con eventual participación de la U.N.E.S.C.O.

A la vista de ello entendemos que el I Seminario Iberoamericano de Administración Educativa puede ser considerado positivo y esperanzador.

## CONCLUSIONES DEL I SEMINARIO IBEROAMERICANO DE ADMINISTRACION EDUCATIVA

A continuación se transcriben las conclusiones definitivas del I Seminario Iberoamericano de Administración Educativa celebrado en el Instituto Nacional de Ciencias de la Educación durante los días 13 a 17 de febrero de 1978.

Las conclusiones se proyectan sobre un doble aspecto: el de la situación de la administración educativa en su momento actual, con una aproximación a su problemática, y el de las funciones que deben desempeñar los administradores de la educación, diseñando las líneas generales de su función y perfeccionamiento.

Además, el Seminario acordó las posibles bases de una acción conjunta entre el Ministerio de Educación y Ciencia español y los países interesados, con asistencia de la U.N.E.S.C.O., en su caso, y los participantes iberoamericanos formularon una declaración conjunta que también se incluye.

### CONCLUSIONES

#### **I. Situación y problemas actuales de la Administración de la educación**

1. La Administración de la educación no se adecúa a las exigencias actuales del sistema educativo, debido fundamentalmente a causas de orden externo e interno.

Por un lado, en la Administración de la educación existen problemas derivados de su integración institucional en la Administración general del Estado (problemas de presupuestos, de control financiero, de retribuciones de puestos de trabajo, etc.), lo que significa que tales cuestiones no pueden considerarse aisladamente, sino en el contexto más general de la Administración pública de cada país. En consecuencia, la mejora de la Administración de la educación no debe considerarse sólo como un problema específico de los Ministerios de Educación, sino también de los demás órganos que en cada país asumen funciones de planificación general, presupuestos y servicio civil o función pública.

3. Por otra parte, causas de orden interno inciden directamente en la organización y funcionamiento de la Administración de la educación, tales como:

- a) El rápido aumento de la demanda de servicios escolares.
- b) El nuevo tipo de demanda de servicios educativos situados en el marco de una educación permanente como programas de educación extraescolar o de educación de adultos.

- c) La necesaria y creciente exigencia de participación de los sectores interesados como los usuarios de los servicios educativos o la propia comunidad, en la concepción y ejecución de esos servicios.
- d) Las limitaciones e insuficiencias de la propia Administración de la educación para responder a las nuevas exigencias por su carácter excesivamente estático, rutinario y rígido, así como por la poca estabilidad y calificación de sus cuadros.

4. Las consideraciones expuestas indican que debe prestarse especial atención a la reforma, modernización y fortalecimiento de la Administración de la educación, introduciendo un profundo cambio en el papel que ésta debe asumir a fin de definir sus objetivos, orientar sus funciones y adecuar su estructura, tomando en cuenta particularmente las recomendaciones del Seminario Regional sobre Formación de Administradores y Supervisores Escolares (U.N.E.S.C.O.), celebrado en Caracas del 28 de noviembre al 2 de diciembre de 1977.

Todo ello significa que la Administración de la educación debe ser:

- Dinámica, de forma que permita decisiones rápidas, flexibles y eficaces, asegurando la optimización de los recursos humanos, financieros y técnicos que sean necesarios.
- Innovadora, incluyendo nuevos procedimientos administrativos, nuevas disposiciones, cambios estructurales y nuevos métodos educativos.
- Previsora, a través del planeamiento y los controles permanentes, establecidos según técnicas modernas de administración.
- Estable, constituida por profesionales de alto nivel, no sujetos, en la medida de lo posible, a los cambios de naturaleza gubernamental.
- Participativa, con la intervención de los distintos elementos que forman parte del sistema educativo, es decir, alumnos, docentes, padres, grupos sociales y comunidad, de tal modo que sea posible una determinación más racional de las políticas y objetivos de la educación.

5. Para instrumentar las transformaciones hacia la eficacia que demanda la situación actual resulta necesario, además de poner énfasis en la participación de todos los elementos que integran el sistema educativo, replantear el papel de los administradores, de los especialistas y de los docentes. La formación, capacitación, selección, reclutamiento y ordenación de las carreras de estos profesionales constituyen aspectos fundamentales para la modernización y fortalecimiento de la Administración de la educación.

## **II. Las funciones de los administradores de la educación. Su formación y reclutamiento**

1. El administrador de la educación, con el concurso de los distintos especialistas, debe ejercer las funciones gerenciales dentro del sistema edu-

cativo en orden al cumplimiento de los objetivos generales, especialmente en lo que se refiere a la formulación de políticas o propuestas para la toma de decisiones, la planificación y administración de recursos y de servicios y el desarrollo del propio proceso administrativo.

2. En razón de lo anterior se considera necesario que cada país describa las características específicas que permitan definir el perfil del administrador de la educación en los diferentes niveles a fin de determinar las condiciones de selección, reclutamiento y formación necesarias para el nuevo papel que se le debe asignar y para que la política de reclutamiento puede basarse sobre los requisitos reales del puesto.

3. En general, y salvo los casos de las Universidades o centros educativos de compleja organización, se considera que la administración de los centros escolares debe ser asumida por docentes del nivel correspondiente, seleccionados en base a su capacidad profesional y administrativa.

4. Una vez definidas las referidas características, procedería arbitrar, de una parte, una política de selección y reclutamiento de administradores de la educación en base a sus aptitudes personales, así como a los conocimientos profesionales para el ejercicio de sus funciones.

5. De otra parte procedería organizar actividades de formación y perfeccionamiento de administradores de la educación, a cuyo efecto se señalan las siguientes:

- a) Preparar administradores para el sistema educativo, organizando a tal efecto cursos regulares de formación y de postgrado en Administración de la educación, cuyos contenidos comprenden tanto la problemática educativa como las técnicas modernas de la administración.
- b) Establecer programas intensivos de formación y perfeccionamiento de docentes que ejerzan o vayan a ejercer la dirección de centros escolares, o tareas de carácter administrativo en el nivel local.
- c) Desarrollar programas de adaptación al medio educativo para otros profesionales (arquitectos, psicólogos, sociólogos, etc.) que les capaciten para la realización de las diferentes tareas que le son asignadas dentro del sistema educativo.

### **III. Acciones conjuntas**

1. Teniendo en cuenta que el I.N.C.I.E. (Ministerio de Educación y Ciencia) tiene en estudio la implantación de programas de formación y perfeccionamiento de administradores de la educación para los funcionarios españoles, que ofrece a los países iberoamericanos, se considera conveniente que los diversos países comuniquen al I.N.C.I.E. información sobre los programas de formación y perfeccionamiento que estén siendo impartidos actualmente en su área respectiva.

2. Igualmente se considera que los países deberían intercambiar con el I.N.C.I.E. (M.E.C.) información sobre:

- a) Situación actual respecto del nivel de formación de los administradores de la educación.
- b) Prioridades en orden a la posible organización por el I.N.C.I.E. (Ministerio de Educación y Ciencia) de cursos de formación y perfeccionamiento de administradores de la educación que pudieran tener validez general.
- c) Posible localización de los cursos, duración, contenidos teóricos y prácticos, criterios de selección, financiación —posibilidades de ayudas de organismos internacionales—, organización y participación conjunta.

3. El I.N.C.I.E. (M.E.C.), por su parte, debería remitir a los países sus diferentes proyectos de cursos y programas destinados a la formación y perfeccionamiento de administradores de la educación.

4. Intercambiadas las diferentes informaciones, el I.N.C.I.E. (M.E.C.) elaboraría un anteproyecto de organización de un curso, o cursos, que contuviera áreas de interés tanto para los países participantes como para España.

5. En la medida en que los Gobiernos interesados en el curso manifestaren su deseo de que la U.N.E.S.C.O. colabore con el I.N.C.I.E. (M.E.C.), aquélla propondrá las formas posibles de su participación en el referido programa.

6. Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, se recomienda el intercambio de documentación y de comunicaciones sobre temas concretos de estudio e investigación, así como el intercambio de profesionales de la Administración de la educación para realizar trabajos específicos o dictar cursos.

#### **IV. Declaración del Seminario**

Los participantes invitados al I Seminario Iberoamericano de Administración Educativa agradecen al I.N.C.I.E., y por intermedio de él al Ministerio de Educación y Ciencia y al Gobierno español, la oportuna y valiosa iniciativa de convocar este Seminario, que nos ha brindado la grata oportunidad de disfrutar de la proverbial hospitalidad española y de dialogar y reflexionar conjuntamente con nuestros colegas españoles, durante el período del 13 al 17 de febrero de 1978, en torno a la problemática actual de la Administración educativa en Iberoamérica y a las perspectivas que la formación y perfeccionamiento de la educación brindan como una de las vías más importantes para la solución de dicha problemática.

Agradecen, asimismo, el generoso ofrecimiento de cooperación formulado por el I.N.C.I.E., en nombre del Ministerio de Educación y Ciencia de España, para establecer e intensificar intercambios y para invitar a la participación de los demás países Iberoamericanos en el Programa de Formación

y Perfeccionamiento de Administradores para la Educación que se va a iniciar en España. Ello nos compromete personalmente a mantener y enriquecer el fraterno diálogo iniciado aquí en Madrid y a movilizar todas las capacidades al alcance de cada uno de nosotros para promover, por el esfuerzo mancomunado de nuestros países, la realización de los altos propósitos que inspiraron en todo momento nuestros debates.

Madrid, 17 de febrero de 1978.

# Actualidad educativa

## DINAMARCA

**Se está considerando la supresión de las horas extraordinarias como medida contra el paro**

La Federación Danesa de Sindicatos Académicos (Akademikernes Centralorganisation) y el Gobierno, que es su principal empresario, están negociando un acuerdo a nivel nacional para acabar con las horas extras del profesorado de enseñanza secundaria (gymnasium) y transferirlas al profesorado universitario.

Con este acuerdo se intenta aliviar el paro alarmante que existe entre el profesorado de la enseñanza superior, aunque es probable que no afecte a todos los 700.000 miembros de la F.D.S.A.

El acuerdo tendrá que garantizar la calidad de la educación y permitir que ciertos profesionales, como los médicos, puedan compatibilizarla con otras actividades no docentes.

En consonancia con las cifras dadas recientemente por el Ministerio de Finanzas, el acuerdo podría suponer la creación de 1.000 puestos de trabajo a partir de agosto y por un período de dos años.

Durante los últimos cuatro años ha existido un compromiso voluntario entre los profesores daneses de enseñanza secundaria de no aceptar horas extras, pero esto no ha tenido unos resultados aceptables en la creación de puestos de trabajo.

Este acuerdo de la F.D.S.A. pretende, más que la creación de nuevos puestos de trabajo, intentar frenar el aumento del desempleo en la enseñanza superior, pero incluso con esta medida las perspectivas para los años 80 indican que aumentará el paro entre los miembros de la Federación.

Según las últimas cifras, 3.400 miembros de la F.D.S.A. están sin empleo, sin contar los 1.200 parados «no declarados».

El Sindicato de Licenciados en Ciencias Sociales y Humanidades es el más afectado, con casi 900 parados. Si-

guen los abogados, ingenieros y arquitectos con 500. Si la población total de Dinamarca es de 5.000.000, el porcentaje de parados entre los miembros de la Federación es del 13 por 100, aunque en algunas especialidades, como Teología y Odontología, se alcanza el 35 por 100.

Con esta medida se pretende conseguir la creación de puestos de trabajo y con la supresión de las horas extras se intenta que el profesorado actual cuente con más puestos de trabajo permanentes.

(The Times Higher Education Supplement)

## ESTADOS UNIDOS

### **Violencia en las escuelas**

La vida escolar es aún más peligrosa para los alumnos. En un mes normal, 2.400.000 estudiantes de secundaria o uno de cada nueve serán víctimas de robo y uno de cada 80 sufrirá agresión en la escuela.

El impacto de estas cifras dadas a conocer en un nuevo informe del Instituto Nacional de la Educación (N.I.E.) se ve amortiguado por el hecho de que en los dos últimos años parece que ha dejado de aumentar la escalada de violencia en las aulas americanas.

El estudio del N.I.E., encargado por el Congreso y con un coste de 24 millones de dólares, observó que gran parte de los directores de escuela pensaban que la violencia y el vandalismo no creció apreciablemente entre 1971 y 1976 y que en algunas escuelas urbanas la violencia había empezado a disminuir. Las estadísticas sobre delincuencia juvenil de la F.B.I. y el Ministerio de Justicia ofrecían la misma impresión. De hecho, parece que la delincuencia global en los Estados Unidos se ha apartado del aumento escalofriante que registró en los años 60 y principios de los 70. Por ejemplo, en 1977 en Nueva York se registró un 9,1 por 100 menos de incidentes violentos que en 1976.

El descenso más espectacular de delincuencia en los dos últimos años quizá sea el observado en los campus universitarios. Algunas de las más importantes Universidades estatales y privadas informaron de descensos anuales del 30 por 100 o más en el número de agresiones, mientras que el descenso total puede ser del 25 por 100. Se cree que estos descensos se deben a las medidas de seguridad y la colaboración prestada por alumnos y profesores para luchar contra la delincuencia.

En el estudio del N.I.E. se pidió a 4.000 directores de centros elementales y secundarios que informaran con detalle sobre la incidencia de actividades ilegales y disruptivas en sus escuelas. Para completar estos informes, personal del N.I.E. visitaron 642 escuelas secundarias y superio-



res, que fueran representativas y se dio particular importancia a la inspección de las escuelas, donde la violencia había descendido más claramente, por si su caso podía servir de ejemplo.

Se comprobó que la escuela es el lugar más peligroso para que un joven pase el tiempo. El informe dice que aunque los jóvenes pasan, como mucho, el 25 por 100 de sus horas libres en la escuela, el 40 por 100 de los robos y el 36 por 100 de las agresiones a jóvenes urbanos tienen lugar en las escuelas. El riesgo es particularmente elevado para los jóvenes de doce a quince años: el 68 por 100 de los robos y el 50 por 100 de las agresiones que sufre este grupo de edad tienen lugar dentro de la escuela.

El robo es el delito más frecuente. Cada mes, alrededor de un 11 por 100 de alumnos y un 12 por 100 de profesores sufren el robo de su dinero u otras cosas, aunque la cantidad robada no sea importante.

Las agresiones físicas a los profesores son menos frecuentes, pero más violentas que las que sufren los alumnos. Sólo uno de 25 alumnos agredidos necesitó cuidados médicos, mientras que en el caso de los profesores fue uno de cada cinco.

Las cifras de vandalismo que aporta el N.I.E. son estremecedoras. La cuarta parte de las escuelas de los Estados Unidos sufren destrozos cada mes, con pérdidas de 81 dólares. Otro 10 por 100 son «salteadas», con unas pérdidas de 183 dólares. Los daños contra la propiedad cuestan a las escuelas americanas 600 millones de dólares al año, según algunas fuentes, aunque el N.I.E. estima que son unos 200 millones.

El informe asegura que «los delitos escolares no son sólo un problema urbano». De hecho, las pérdidas son mayores fuera de las ciudades, donde es sorprendente que la tasa de vandalismo sea mayor. Pero el riesgo de violencia personal aumenta con el tamaño de la comunidad y es máximo en las grandes escuelas de las ciudades. Las escuelas rurales, por el contrario, registran menor violencia.

Las escuelas para jóvenes de doce a quince años son las más peligrosas de todas, son mucho más violentas que las elementales y algo peores que las superiores.

Resulta interesante observar que la competencia académica parece aumentar el vandalismo, mientras que disminuye el riesgo de violencia. Los estudiantes que practican la violencia, según el informe, tienden a ser aquellos a los que no les importan las notas escolares, no tienen interés por las clases y les da todo igual. Por otra parte, el vandalismo es más frecuente en las escuelas donde los estudiantes consideran importantes los grados y el liderazgo, pero se revelan contra su uso injusto.

La conclusión principal es que «un gobierno fuerte y efectivo por parte del director, principalmente, puede ayu-

dar en gran medida a reducir la delincuencia escolar y el mal comportamiento». «El papel de líder del director se destaca como un factor crítico.»

Es de crucial importancia el estilo personal del director/a, junto con su habilidad para implantar un sistema disciplinario «adecuado, firme y, sobre todo, consistente». Además, ayuda a establecer un amplio sistema de grados, honores y premios para reconocer los méritos individuales.

En las cifras oficiales de delincuencia no aparecen gran parte de los incidentes violentos. Sólo se notifican a la policía una de cada seis agresiones leves y una de cada tres en las que se necesita asistencia médica. No obstante, los directores de los centros se encuentran satisfechos con la ayuda que les presta la policía (y los padres) en los problemas de disciplina.

El informe demuestra que el castigo corporal está todavía muy extendido en las escuelas secundarias: el 36 por 100 de los alumnos son abofeteados en un mes normalmente. Fuera de las ciudades es todavía más frecuente dar con una regla de madera: en un 61 por 100 de los centros rurales se practica este castigo.

(The Times Educational Supplement.)

## FINLANDIA

### **Ayuda al desempleo**

Unos 24.000 jóvenes finlandeses se verán beneficiados por las medidas de promoción de empleo propuestas por el Comité de Empleo para la Juventud en un informe que presentó al ministro de Trabajo, Arvo Aalto, recientemente.

Las principales medidas propuestas apuntan hacia la educación general y la creación de nuevas oportunidades en la industria y el sector público. Se calcula un coste de 12,5 millones de libras.

El informe también solicita garantía de pleno empleo, formación profesional o educación hasta los veinte años. Sobre este punto los representantes de las federaciones de empleados en el Comité expresaron sus reservas por considerarlo totalmente utópico.

La economía de Finlandia, con un 9 por 100 de desempleo general y la peor crisis desde los años 30, no podrá financiar inmediatamente la totalidad del programa de empleo para la juventud. No obstante, en el presupuesto suplementario de febrero pasado se dotaron fondos para el empleo de 13.000 jóvenes.

El desempleo entre la juventud ha alcanzado proporciones alarmantes en Finlandia, donde un 37 por 100 de to-

dos los parados (65.000 personas) no alcanzan los veinticinco años.

Se ha propuesto alargar la duración de los cursos de las escuelas profesionales como medida para añadir 2.700 plazas a la oferta normal en el presente año, elevándola a 7.000 en 1979. También se recomienda prorrogar la legislación existente en materia de aprendices hasta 1985.

Pero no todas las medidas están dirigidas a la formación profesional. El informe también demanda mayor énfasis en la educación general como complemento para aquella y como ayuda para los jóvenes en su posterior solicitud de trabajo dentro de la crisis actual.

El Comité también discutió la posibilidad del retiro a los sesenta y tres o sesenta y cuatro años (la edad actual es de sesenta y cinco años) para aumentar las vacantes para los jóvenes. No obstante, se decidió dejar esta cuestión tan delicada para otro Comité especial.

Para mejorar la situación a largo plazo el informe sugiere que deberían investigarse los pequeños empresarios y los salarios que reciben los jóvenes empleados y que el Estado y las autoridades locales deberían ampliar sus inversiones. Se ha propuesto la construcción de 4.000 nuevas viviendas sociales a base de mano de obra joven.

También en el campo existe el problema del desempleo. El Comité sugiere una reforma fiscal que alivie las transmisiones patrimoniales, en la actualidad fuertemente gravadas. Otras ayudas para los agricultores jóvenes serían los préstamos especiales respaldados por el Ministerio de Agricultura y Bosques.

Asimismo, se presiona al Ministerio de Trabajo para que tome medidas en favor de la educación permanente y profesional para los jóvenes de dieciséis a diecinueve años en paro. En el informe se propone la creación de un fondo específico para este grupo.

Los partidos de izquierda vienen apoyando desde hace tiempo la inserción de garantías generales de trabajo en la Constitución; de esta manera, la llamada «Youth Employment Guarantee» significaría que el Estado extiende sus responsabilidades de educación y empleo a todos los finlandeses menores de veinte años.

La edad de abandono escolar es normalmente los dieciséis años, después de la cual el joven no tiene un estatuto especial en comparación con otros trabajadores.

**(The Times Educational Supplement.)**

**La «Ley  
del exilio»  
enciende  
vivas  
protestas**

De nuevo han ardidido autobuses y coches en el centro de Roma como protesta de los estudiantes izquierdistas contra la aplicación de una antigua ley fascista, según la cual sus líderes pueden ser deportados a lugares apartados del país.

Esta pieza quijotesca de la legislación, que se encuentra en los estatutos desde 1863, forma parte de una ofensiva de la Magistratura y los principales partidos políticos para acabar con la violencia estudiantil, que el curso pasado paralizó gran parte de las actividades docentes.

Impulsada por la crisis de Gobierno, la Magistratura italiana saco a la luz la «Ley de destierro» (confinio) por primera vez desde la guerra, y la aplicó a tres estudiantes revolucionarios, a uno de los cuales se le retiró la acusación por falta de pruebas.

Los ministros del Gobierno señalaron que en el futuro la ley sería aplicada con más rigor, posiblemente incluso a las emisoras de radio de la izquierda, como «Radio Onda Rossa» y «Radio Citta Futura», a las que se acusa de alentar las demostraciones públicas no autorizadas.

Esta ley, en un principio aprobada para combatir el «bandolerismo», fue reformada en 1894 para apartar a los «individuos peligrosos para el orden público» y se hizo famosa en la dictadura de Mussolini cuando se empleó contra «La Mafia», pero, en realidad, fue el medio «legal» para deportar a 12.000-18.000 enemigos políticos (casi todos comunistas) a islas en el Mediterráneo.

Los «condenados» son deportados a islas perdidas, o ciudades lejanas, pero también pueden permanecer en sus ciudades, teniendo que presentarse todas las mañanas y todas las tardes ante la policía. Las sentencias son a puerta cerrada y no existe posibilidad de apelación.

Los comunistas consideran la aplicación del «confinio» como un sacrificio político, deseosos de dar una imagen democrática de «la ley y el orden» para reforzar su empeño de obtener un sitio en el Gobierno.

Lo comunistas, al apoyar esta ley dudosa (que los observadores piensan va a ser fácilmente manipulada para silenciar a los «revoltosos» sin procedimientos legales), han alejado de nuevo el movimiento estudiantil italiano del Partido.

La iniciativa de la Magistratura vino seguida de una violenta condena por parte de la asamblea del Instituto Gramsci de Bolonia, reunión convocada por los comunistas para discutir la reforma universitaria.

Tanto los oradores democristianos como los de izquierdas no sólo condenaron el «terrorismo estudiantil», sino que exigieron exámenes académicos más severos. (Los catedráticos han declarado repetidamente que están siendo

«intimidados» por las facciones estudiantiles militantes para dar el aprobado).

Esta última revuelta ha tenido lugar inexplicablemente después de un período de relativa calma, durante el cual la asistencia a clase había aumentado, después de que el curso pasado en algunas facultades había llegado a ser sólo de un 10 por 100. Muchos profesores están de acuerdo en que la calma universitaria había devuelto la confianza después de los dramáticos tiroteos y enfrentamientos entre extremistas de izquierda y de derecha el pasado curso. Algunos reconocen que sus aulas se han llenado por primera vez en muchos años.

La revuelta se presenta también después de una campaña de los medios de comunicación para conseguir la creación de nuevos campus, especialmente en Roma, donde el actual fue diseñado para 20.000 estudiantes. Como consecuencia de esta campaña, el Ayuntamiento de Roma aprobó un proyecto para añadir otros 700.000 metros al espacio actual del campus.

(The Times Higher Education Supplement.)

**Los  
ayudantes  
universitarios  
lanzan sus  
protestas  
contra los  
sueldos  
«serviles»  
que  
reciben**

Los 30.000 profesores no numerarios de la Universidad italiana protestaron a principios de marzo contra su situación de «siervos» del sistema educativo superior.

Durante una tempestuosa Asamblea nacional, los llamados «precaris» (no estables) decidieron ir a la huelga durante los dos meses siguientes en apoyo de las demandas de reforma de su situación y mejores condiciones de trabajo.

Estas peticiones supondrán un duro golpe al presupuesto de la enseñanza superior italiana, que durante décadas ha sobrevivido gracias al «trabajo esclavo» de los profesores no numerarios, los cuales realizan la mayoría de las tareas y muchos de ellos sólo reciben unas 15.000 pesetas al mes. En comparación, un catedrático gana 750.000 pesetas anuales (aproximadamente) y un rector 2.250.000 pesetas.

«La Universidad pertenece a los "precaris"» —declaró un decano recientemente—; «si van a la huelga se hunde la Universidad».

La situación de estos profesionales de la enseñanza es una de las características más negativas del sistema educativo. Se les contrata por un año con becas y salarios que varían de 15.000 a 22.500 pesetas mensuales, y simplemente se les puede echar a la calle al terminar el contrato, sin posible apelación o indemnización.

Su jornada de trabajo es de ocho horas diarias y no tienen acceso a los derechos básicos del trabajador, como una paga extra al año, pensiones, asistencia médica, etc. Su futuro depende enteramente de la disponibilidad de los fondos públicos y del capricho de los catedráticos, con los que trabajan como profesores no numerarios y ayudantes de investigación, mientras que aquéllos se dedican a actividades más lucrativas fuera de la Universidad.

Durante la Asamblea de marzo se condenó el nepotismo y la corrupción en la enseñanza universitaria y el sistema de promoción. Se habló de algunos casos, como en Padua, donde el farmacéutico del hospital y el arquitecto principal de la ciudad reciben salarios «precarios», mientras que algunos graduados, ayudantes universitarios, reciben escasamente las 1.000 pesetas al mes.

En Italia muchos de los fondos para la enseñanza superior se malgastan en profesores no numerarios «honorarios», a quienes no les interesa el dinero que vayan a percibir, sino el estatuto.

El «culto» de los «precari» es una antigua y triste institución académica italiana. Muchos de ellos se llaman a sí mismos «siervos» de la Universidad, con la esperanza de obtener al fin una situación digna.

Gran número de catedráticos han atravesado por esta etapa «insegura» y ahora simpatizan con las reivindicaciones de los «precari»; también los estudiantes están de su parte. En algunas ciudades las asociaciones de estudiantes advirtieron que retendrían sus pagos de matrícula si no se les subía el sueldo a los «precari».

Los «precari» solicitaron que no se permitiera a ningún miembro de una plantilla académica tener actividades profesionales fuera de la Universidad. Si esto llega a ocurrir, los catedráticos y decanos verían dramáticamente truncadas las sustanciosas rentas que les supone el asesoramiento industrial o escribir libros.

Las demandas también hacen referencia a una semana laboral de treinta y cinco horas, abolición de su estatuto inferior (se les considera como «personal no docente»), derecho a pensiones, asistencia médica, 13 pagas al año y contrato de por lo menos tres años.

La Asamblea celebrada en Padua declaró que estos cambios deberían formar parte de la tan esperada reforma universitaria. Pero, de cualquier forma, tienen que llevarse a cabo antes del 31 de octubre, en que expiran la mayoría de los contratos de los «precari».

**(The Times Higher Education Supplement.)**

**El nuevo ministro de educación hereda una tarea poco envidiable**

El profesor Mario Pedini asumió en el mes de marzo la cartera del Ministerio de Educación en la reorganización ministerial llevada a cabo por el primer ministro, Giulio Andreotti.

Este nombramiento encontró un eco favorable en los círculos académicos en los que el antiguo líder de los Sindicatos de profesores goza de una experiencia personal considerable en los asuntos educativos.

El señor Pedini, que en el Gobierno anterior ocupó el cargo de ministro de Cultura y Medio Ambiente, sustituye al señor Malfati, que ha pasado a ocupar el Ministerio de Finanzas.

El nuevo ministro hereda de su predecesor una tarea poco envidiable. Debe procurar que el proyecto de ley de reforma del sistema educativo sea aprobado por el Parlamento, un proyecto que ha sido postergado durante varios años y que afecta a 13 millones de niños y a un millón de estudiantes.

El proyecto de ley —durante bastante tiempo objeto de agrias controversias políticas y académicas— incluye amplias reformas, como la unificación del sistema de enseñanza secundaria para asegurar que quienes accedan a la Universidad lo hagan con las mismas cualificaciones básicas.

En el nivel universitario, el proyecto introduce la figura del sistema departamental, al estilo británico, y la creación de un ciclo de dos años de duración que da acceso a un diploma, como alternativa a la carrera de cuatro años de duración. El nuevo diploma servirá para descongestionar la afluencia estudiantil hacia las llamadas «universidades de masas».

Por lo demás, la ley establecerá un sistema salarial más justo para el personal docente e impondrá restricciones en otros empleos a los profesores que a menudo ven la Universidad como símbolo de un estatuto, más que un lugar de trabajo.

Sin embargo, en el plano político existe un notable escepticismo de que esta reforma legal pueda salir adelante, con una administración que se mantiene a la expectativa hasta las elecciones presidenciales en el próximo mes de diciembre.

Es también difícil que el Partido Comunista se ponga de acuerdo antes de acabar el año con el Partido Demócrata-cristiano en un tema como el de la educación, en el que cada Partido tiene sus propios planes de reforma.

La probable es que el nuevo ministro de Educación lo- gre obtener el apoyo parlamentario para sacar adelante pe-

queños proyectos de ley que reformen algunos problemas educativos hasta que una reforma de más envergadura se ponga en marcha después de la elección presidencial.

(The Times Higher Education Supplement.)

## S U E C I A

**Se propone la prohibición formal del castigo corporal. Una comisión de derechos del niño pide que se prohíba el castigo corporal**

Una comisión sueca de derechos del niño ha propuesto en su informe preliminar que se prohíba expresamente el castigo corporal a los niños. El informe, entregado al ministro de Justicia, dice que esta prohibición debería incluirse en el código familiar existente y se aplicaría a toda persona encargada del cuidado del niño: padres, profesores, etc.

En el informe sobre los derechos del niño se plantea la urgente necesidad de salvaguardar sus intereses y necesidades. Ahora la comisión estudia todas las situaciones en las que falla la ayuda paterna al niño y surgen conflictos entre las necesidades del niño y los intereses de los padres.

Asimismo la comisión recomienda una acción urgente para que se cumpla la prohibición de castigo corporal. El actual código familiar de Suecia no incluye ninguna cláusula específica que prohíba a los padres castigar físicamente a sus hijos.

Sin embargo, los miembros de la comisión creen que esta forma de abuso está muy extendida y mucha gente la considera normal para educar a sus hijos. El informe añade que el castigo corporal constituye una amenaza a la integridad física y mental del niño.

Se propone que se inserte un artículo en el código familiar por el que se declare que los niños no pueden sufrir castigo físico ni ninguna otra forma de violencia. Esta cláusula iría dirigida principalmente a los padres y educadores, pero la comisión resalta que se intenta aplicar a toda persona que tenga trato con los niños.

El peso legal del código depende todavía de la acogida que tengan los trabajos de la comisión en el «Riksdag» (Parlamento). Pero el informe señala que la comisión pretende mentalizar a la opinión pública contra todo tipo de agresión física a los niños y hacer que la violencia contra los menores sea considerada exactamente igual que la violencia contra los adultos, y no sugerir cambios en las leyes.

La comisión declara que en tanto se considere el castigo corporal como parte de la educación del niño habrá una



excusa para la violencia contra la juventud. Además, añade que la prohibición del castigo corporal podría ser un punto de partida adecuado para una mejor información e instrucción de los padres sobre cómo facilitan a sus hijos el cuidado y atención que necesitan.

(The Times Educational Supplement.)

### **Reformas en la enseñanza superior**

El Parlamento adoptó recientemente una reforma de la enseñanza superior que implica una ampliación de la enseñanza superior en varios campos: el nuevo sistema comprende en principio toda formación postsecundaria, así como otras formaciones que no exigen el paso por la enseñanza secundaria; el acceso a la enseñanza superior se amplía a nuevos grupos y se desarrollan nuevas formas de enseñanza superior.

La reforma sueca corresponde a una voluntad decidida de llevar a la práctica las nuevas tendencias que se advierten en la evolución de la enseñanza superior en los países industrializados.

La decisión del Parlamento se basa en los informes de dos comisiones nacionales. La primera fue la U68, creada en 1968, que emitió su informe final en 1973. Su misión era fundamentalmente presentar un proyecto de organización de la enseñanza superior. La segunda comisión estudió las condiciones de acceso a la enseñanza superior.

La reforma de la enseñanza superior persigue cinco objetivos: el desarrollo de la personalidad, el desarrollo del bienestar, la democracia, la internacionalización y el cambio social.

La enseñanza superior se orientará hacia la preparación al ejercicio de un oficio. Pero esto no está en contradicción con la misión de capacitar a los estudiantes a un análisis crítico.

Hasta ahora, la dirección de la enseñanza superior, asegurada por las autoridades centrales, ha tenido un carácter formal y legalista. La utilización de los créditos estaba reglada de forma muy detallada. La reforma supone el tránsito a un tipo de presupuesto programado parcialmente, en el que se otorga libertad a las escuelas superiores y a sus unidades para la utilización de sus recursos económicos.

La nueva organización del sistema de la enseñanza superior incluye formaciones que hasta ahora no formaban parte de la Universidad o que no eran juzgadas dignas de nivel académico. Los centros que ahora se integran en el sector de la enseñanza superior son, por ejemplo, las escuelas superiores de estudios sociales, las escuelas norma-

les, las escuelas de periodismo, de enfermeras, las de bellas artes, etc.

La mayoría de las formaciones de enseñanza superior dependen del Ministerio de Educación Nacional y serán administradas por una nueva administración, la Dirección Nacional de Universidades y de las Escuelas Superiores, que sucede a la actual Cancillería de Universidades.

Tendrán acceso a la enseñanza superior todos los que hayan realizado dos años de escuela secundaria, cualquiera que sea la rama de estudios cursada. Igualmente podrán acceder a los estudios superiores los trabajadores mayores de veinticinco años, aún cuando no posean estudios secundarios. Además de las condiciones generales que deben cumplir los candidatos para cursar estudios superiores, se les pueden exigir condiciones específicas para acceder a determinadas carreras.

Los estudios se organizan bien en carreras, bien en cursos únicos. Las carreras llevan a un objetivo de estudios que finaliza en un examen. Los cursos se destinan a quienes seguirán una enseñanza en alternancia (estudios y trabajo profesional) o a quienes deseen perfeccionar sus conocimientos.

Las carreras son de tres tipos: Las generales, que corresponden a necesidades permanentes de carácter general y que deben orientarse hacia campos profesionales bastante amplios. Las líneas generales serán decididas por las autoridades centrales, mientras que el contenido de los cursos será competencia local. Enseñanzas locales organizadas en cada centro superior, y orientadas hacia profesiones locales. Finalmente, los programas de formación individuales se organizarán localmente para responder a las necesidades particulares de los estudiantes que desean combinar libremente disciplinas y cursos según sus propios intereses.

Un ejemplo interesante de nuevos tipos de formaciones de corta duración, para nuevos grupos de estudiantes, es el de la formación superior técnica. Está principalmente destinada a los obreros profesionales de la industria. La formación proporcionará, de un lado, conocimientos relativamente generales sobre la vida profesional en la rama industrial estudiada; de otro, conocimientos profesionales más profundos que permitan acceder a tareas más cualificadas. La formación debe durar un año y medio y la enseñanza podrá cursarse de forma continua o fragmentada.

Desde el punto de vista de la organización institucional se crea un nivel regional. El país se divide en seis regiones que corresponden a las seis ciudades universitarias. Los comités directores regionales tienen responsabilidades en varios campos: planificación coordinada del desarrollo de la formación en la región. Esta misión comprende la distribución de la oferta de la enseñanza entre las ciudades y

los grupos de estudiantes; organización y administración de las escuelas superiores.

En cada una de las seis Universidades existirán organismos de investigación y facultades encargadas de la investigación y de la formación de investigadores. En todas las Universidades existirán comités de programas, que serán los órganos de coordinación de una o varias carreras en el seno de los diferentes sectores de formación.

**(Informations Universitaires et Professionnelles Internationales.)**

REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

**Formación  
universitaria  
para los  
futuros  
oficiales  
de las  
Fuerzas  
Armadas**

Los nuevos edificios de una de las dos Universidades de las Fuerzas Armadas en Neubiberg, cerca de Munich, fueron inaugurados en noviembre pasado por el entonces ministro Federal de Defensa, señor Georg Leber. En su discurso el ministro puso de relieve la importancia de la educación política como parte de la formación de los futuros oficiales de las Fuerzas Armadas. Durante sus estudios académicos los «oficiales-estudiantes» —dijo— deben interesarse en los problemas más importantes, legales, sociales, políticos, económicos, morales, a los que la sociedad moderna tiene que enfrentarse. Deberían, ante todo, estudiar la historia reciente.

El señor Leber no hizo ninguna referencia directa a los diversos incidentes antisemitas que tuvieron lugar en la Universidad. En febrero de 1977 algunos oficiales borrachos (desde entonces suspendidos o expulsados) cantaron canciones nazis y protagonizaron una jornada antijudía.

Los incidentes demostraron una espantosa falta de conocimiento y de comprensión del pasado de Alemania entre quienes se supone deben ser futuros líderes militares de la República Federal. Se suscitó una gran ola de temor dentro de Alemania y se produjo un escándalo político de gran magnitud.

El asunto pareció ofrecer la ocasión para revisar el tipo de formación que se ofrecía a los jóvenes oficiales, pensándose en darles la oportunidad, como parte de su formación, de adquirir un grado universitario en una institución superior que sin embargo fuese independiente de los órganos universitarios. Las «Universidades militares» (la segunda está en Hamburgo) son directamente supervisadas por el Ministerio Federal de Defensa y reconocidas por el respectivo Gobierno del Land.

El ministro de Defensa señaló que todos los futuros oficiales que se hayan comprometido con el Ejército por un mínimo de doce años, deberán realizar al comienzo de su

período de servicio, una etapa de formación de cinco años: quince meses de iniciación en la formación militar, tres años de estudios civiles y un período posterior de formación militar. Los cursos serán similares a los establecidos en las Universidades civiles y darán acceso a un título análogo.

Conforme a lo estipulado por las autoridades militares y las autoridades universitarias, en la Universidad militar de Hamburgo se impartirán cursos en ciencias de la educación, economía e ingeniería, y en Munich, además de esas disciplinas, arquitectura e informática.

**(The Times Higher Education Supplement.)**

**Nuevo  
intento  
de  
resolver  
el acceso  
a la  
Universidad**

El Comité de Ministros de Educación de los «Länder» ha llegado al acuerdo de que es necesario cambiar el procedimiento de admisión de estudiantes en las Universidades de Alemania Occidental. Se espera que en fecha próxima los jefes de Gobierno de los «Länder» firmen un nuevo tratado.

El nuevo sistema de admisión tiene que adecuarse a la reciente Ley Marco de Instituciones de Enseñanza Superior, y los cambios que se introduzcan representarán un compromiso entre las distintas opiniones de los «Länder» social-demócratas y los «Länder» demócrata-cristianos.

Se ha llegado a este compromiso sólo después de muchos meses de discusiones bajo la amenaza de intervención del Gobierno Federal si no se llegaba a un acuerdo.

El acceso a las facultades en las que el número de plazas disponibles sea superior al número de solicitudes, vendrá regulada por un «procedimiento de distribución» para evitar que en las más solicitadas haya un exceso de estudiantes.

Cuando no haya suficientes plazas se aplicará la selección de dos formas. En la mayoría de los casos habrá una selección general, según la cual las plazas se seguirán concediendo como hasta ahora, es decir, de acuerdo con la calificación media que el solicitante haya obtenido en el examen «Abitur» (Bachillerato), por un lado, y por otro, también se contará el tiempo que ha transcurrido desde que presentó por primera vez la solicitud.

En el caso de que este «tiempo de espera» sea superior a tres años, se introducirá un «procedimiento especial de selección».

Se reservará el 30 por 100 de las plazas disponibles para los candidatos que no han obtenido plaza en los años anteriores, así como para los que están en régimen especial

por motivos médicos o por circunstancias familiares, por ejemplo.

Del restante 70 por 100 de las plazas, la mitad serán para los solicitantes con las mejores calificaciones del «Abitur» y el resto serán concedidas por sorteo.

El señor Walter Bram, ministro de Educación del Schlesweig-Holstein y presidente del Comité, declaró que es probable que el procedimiento especial de selección sea aplicado solamente en los casos «difíciles», de carreras con «*numerus clausus*» como arquitectura, biología, química, deontología, medicina, farmacia, psicología y veterinaria.

El propósito de conceder plazas por sorteo es el de reducir el tiempo de espera y, al mismo tiempo, disminuir la excesiva importancia que se da a los que tienen calificaciones elevadas en el «Abitur», lo que ha motivado una excesiva concentración de exámenes en los últimos años del Bachillerato. Pero este procedimiento por sorteo ha sido el punto de máxima controversia en el Comité. Los demócrata-cristianos apoyaban la propuesta de considerar una combinación de la calificación del «Abitur» con una prueba de aptitud.

Por lo demás, se ampliarán las plantillas de personal, en un intento de dar cabida a todos los solicitantes cualificados, aunque no siempre en la facultad de su elección.

**(The Times Higher Education Supplement.)**



# Bibliografía

## NOTAS CRÍTICAS

«Antología pedagógica de Francisco Giner de los Ríos». Selección y estudio preliminar de Francisco J. Laporta. Santillana, S. A. de Ediciones. Madrid, 1977. 247 págs.

Caliente todavía el centenario de la Institución Libre de Enseñanza, el trabajo de Francisco Laporta se incluye entre aquellos que quieren evitar el supuesto homenaje a la gloriosa reliquia del pasado, porque parten del incontestable hecho de que la herencia pedagógica de la Institución y de Giner puede ser tachada de gloriosa, pero en ningún caso de reliquia. La concepción del hombre y de la sociedad sustentada por Giner podrán ser más o menos discutidas, pero sigue teniendo la vigencia con que se distingue a las opciones de la libertad. Aparte, pues, los valores más o menos permanentes de su obra, sus apreciaciones, sus denuncias, sus proposiciones, sus objetivos, reciben una sobredosis de actualidad; el atraso de varias décadas de contraeducación convierte en objetivos algunos que debieran ser ya puntos de partida. El propio Laporta al iniciar su estudio preliminar nos señala que «ahora, nosotros al indagar soluciones para los temas medulares, al preguntarnos por los medios de selección del profesorado por la autonomía educativa, por la coeducación, los exámenes, los premios y castigos, los títulos, por los trabajos manuales y su función educativa, por tantos y tantos problemas, parecemos carecer de una respuesta propia. Nuestro forzado desconocimiento de la historia nos puede llevar otra vez a repetirla. Y, sin embargo, en las obras

de Giner de los Ríos podemos encontrar respuestas plausibles para todo ello. Respuestas que algunos estimarán superadas, sin haberlas meditado, por el puro hecho de su carácter histórico, pero que en todo caso necesitan, para recibir el espaldarazo de la historia, ser discutidas, confrontadas con los hechos, y, en su caso, desechadas. Necesitan, por tanto, dejar de ser lo que todavía son: respuestas 'posibles'».

En el estudio preliminar, su autor vincula el desinterés de Giner por la acción política con las bases de la filosofía krausista asumidas por éste. Y señala la ligazón de tal concepción filósofo-antropológica con el primordial papel que ha de desempeñar la educación en la transformación —y perfeccionamiento— del hombre. Se apuntan las relaciones entre las concepciones pedagógicas de Giner y las de Rousseau, Pestalozzi y Fröbel, con el último de los cuales resultan más estrechas; se describen de forma general los principios pedagógicos de la Institución Libre de Enseñanza y se proponen a los pedagogos unas posibles líneas de investigación que desvelarían el papel puente de Giner entre la pedagogía romántica y la pedagogía actual (aunque, añadimos nosotros, no toda la actual). Posibles estudios que relacionarán a Giner con Spencer, Dewey, la pedagogía anarquista —que entre nosotros estaría especialmente representada por Ferrer Guardia—, Kerschenteiner, Decroly, Clapareda, Freinet, etcétera.

Los textos seleccionados están reunidos en seis grandes temas: 1) Los fundamentos: una concepción del hombre. 2) La función del Estado en la educación. 3) Selección y formación del profesorado. 4)

Principios generales de educación. 5) La enseñanza individual y activa. 6) Organización escolar. Y dentro de estos grandes temas aparecen textos de Giner que tratan, sin duda, de una forma más pormenorizada las cuestiones educativas: la enseñanza neutral, los exámenes, la autonomía, la educación física, etc.

Releyendo a Giner se detecta con claridad lo que es coyuntura, lo que es España de fines de siglo y principios del actual, y lo que es concepción de un sistema educativo, de una manera de educar, de la finalidad de la educación. Y produce perplejidad —como señala Laporta— «un diálogo actual con un hombre de la burguesía rondeña, nacido en 1839». Giner muere en 1915, cuando los frutos de sus esfuerzos empiezan a recogerse, precisamente a través de una institución pública como la Junta para Ampliación de Estudios, curiosamente al «gacetarse» algunos de sus planteamientos. Y es precisamente en el seno de la Segunda República —como ha señalado Molero Pintado— y en su primer bienio cuando sus ideas alcanzan mayor grado de aplicación, aplicadas las reformas desde el poder. Y es que su creencia inagotable en la educación, basada en el krausismo, según Laporta, tenía bases muy discutibles; especialmente el modelo de transformación del hombre y de la sociedad a partir de dicha educación. En el fondo latía el optimismo antropológico, el voluntarismo en la identificación de conocimiento y bondad, ilustración y buen gobierno. Algo a lo que también alude Laporta cuando nos dice que el impacto de la filosofía krausista en Giner se manifiesta en su concepción de que «la realización del bien se halla inexcusablemente unida al conocimiento del mundo; hasta el punto de que, para esa filosofía, el mal no existe, pues de existir sería un atributo del ser y, por tanto, un atributo de Dios; para los krausistas el mal es la falta de conocimiento, la ignorancia, el error. Bondad y ser enlazados inescindiblemente enlazan a su vez acción correcta y conocimiento. La soberanía de la ciencia y la soberanía de la enseñanza, los dos grandes credos que tipifican al movimiento krausista en España, tienen su última inspiración en este presupuesto filosófico».

E. G.

E. PINILLA DE LAS HERAS y R. VIDAL TEIXIDOR: «Enfermos, médicos y hospitales». («Una investigación sociológica sobre la medicina hospitalaria.») Colección de Publicaciones del Departamento de Medicina de Ciba-Geigy, S. A. Barcelona, 1977, 128 págs.

Luis Daufi dice en el Prólogo que «en estos momentos en que por fin en España se plantea seriamente la reorganización de tantos aspectos de nuestra vida comunitaria, resulta patente que uno de los sectores más necesitados de ser puestos en orden es el de los sistemas de dispensación de cuidados sanitarios. Debe procederse —todos claman por ella— a una reforma sanitaria. Necesitamos una sanidad más racional, justa, humana y eficaz». Más adelante manifiesta que «la experiencia demuestra que, en los asuntos de salud, discuten y deciden, en el mejor de los casos, políticos, administradores y técnicos. Los cuales, demasiado a menudo, se olvidan de tomar en consideración las opiniones del enfermo o del usuario de los servicios de la salud. Incluso los médicos no nos hallamos exentos del reproche de ignorar, con demasiada frecuencia, lo que piensan nuestros pacientes».

Esto sirve de preámbulo para reseñar lo que han realizado E. Pinilla de las Heras y R. Vidal Teixidor. En efecto, ambos han efectuado una investigación sociológica asentada en una encuesta sobre 325 enfermos que se encontraban en dos hospitales de Barcelona. (Uno público y el otro privado, con subvenciones públicas.) Y los autores aclaran previamente que «una encuesta por entrevista mediante cuestionario, sobre la asistencia médica a la población, debería incluir, por tanto, además de los médicos y los pacientes, los administrados u otros responsables de la organización de los centros hospitalarios». Incluso en una investigación exhaustiva sobre el tema (refieren ambos) habría que aportar datos estadísticos sobre aspectos demográficos, económicos y sociales en relación con el equipamiento sanitario, encuestas a profesionales de la medicina privada y pública, al personal sanitario que cumple funciones de ejecución o complementarias, a altos funcionarios de la Administración de los servicios médicos de la Seguridad Social y de los



centros de medicina preventiva y hospitalarios, públicos y privados, a muestras de población sin experiencia hospitalaria y a muestras de población con experiencia hospitalaria. Pero los autores expresan las dificultades financieras privadas que arrastrarían semejantes encuestas y la inexistencia en los archivos de la investigación sociológica del país de precedentes adecuados sobre los que basarse para la selección de nuevas hipótesis de trabajo o para evitar la duplicación de encuestas sobre temas ya abordados, por lo que han de limitarse a un tratamiento parcial del tema (se entrevista sólo a unos actores sociales, en este caso los enfermos) y que, simultáneamente, resulta ser general en sus finalidades de conocimiento de la realidad.

El libro se divide en varios capítulos. La asistencia médica anterior a la hospitalización es uno de ellos y en él se analiza la afiliación o no a la Seguridad Social de los pacientes y la asistencia médica pública y privada. En este sentido los autores refieren que, según la encuesta, «siempre las mujeres (y algo más marcadamente las mujeres catalanas nativas, aunque la diferencia porcentual sea pequeña y no alcance significación estadística) se orientan algo más hacia el recurso del médico privado, y son predominantemente las mujeres quienes dan las respuestas que hacen descender los porcentajes de recurso a la Seguridad Social en casos graves». La hospitalización es otro capítulo de la obra de Pinilla y Vidal Teixidor. Y en él se comprueba dónde se realizó, si es que la hubo, la hospitalización anterior del paciente y qué criterios se han tenido en cuenta para la elección del hospital (quién tomó la decisión, en qué motivo se fundó la elección del hospital y cómo se desarrollaron los trámites de ingreso en el mismo). El capítulo tercero trata de la organización hospitalaria, de la autoridad y los derechos de los enfermos. Y el capítulo cuarto estudia la heteronomía («estado de la voluntad que toma del exterior de ella misma... en las reglas sociales el principio de su acción») y dependencia de los enfermos.

El libro incluye una explicación de la metodología utilizada y unos apéndices

muy interesantes, concretamente el titulado «Hablan los propios enfermos».

F. D. L.

ROBERT A. NISBET: «Cambio social e historia; aspectos de la teoría occidental del desarrollo». Barcelona, Editorial Hispano-Europea, 1976, 329 págs.

Es evidente que la idea del cambio está inmersa en todos los planteamientos de nuestro tiempo, cualquiera que sea el particular enfoque en que se sitúen. Nada permanece estático, todo evoluciona, y, según nuestra particular percepción, a un ritmo superior a cualquier otra época pasada. Pero, ¿es esto cierto?, ¿o estamos aplicando a nuestras vivencias algún oscuro mito heredado de nuestro pasado ancestral? Y, en todo caso, ¿es efectivamente privativo de nuestros días el fenómeno del cambio?, ¿o, por el contrario, el cambio es consustancial a la historia del hombre? ¿Significa progreso o es degenerativo como sugieren algunos a la vista de aparentes signos de un entorno vital decadente? ¿Hay alguna meta al final o atravesamos simplemente alguna fase de un círculo eterno? Apasionante y trascendental tema al que se aplica en esta obra la penetrante percepción y la amplia erudición del profesor Nisbet.

El libro, en buena parte, es histórico, tal como afirma el autor: la historia de la idea del cambio a través del pensamiento occidental. Pero supera este marco para constituir un agudo análisis de la evolución del pensamiento del hombre occidental desde los albores de la cultura griega hasta la actualidad. Figuras tan distintas y alejadas como Hesiodo, Platón, Aristóteles, S. Agustín, Kant, Darwin, Comte, Marx, Talcott Parsons, Smelser o Marion Levy son contrastadas en facetas inéditas de sumo interés.

Desde la percepción por el humano de los ciclos vitales y su aplicación por analogía a su fenomenología propia, en lo que Nisbet llama la «metáfora del crecimiento», la idea del crecimiento, la idea del desarrollo, domina el pensamiento occidental. Esta idea introdujo en épocas muy tempranas en la filosofía europea occidental presunciones y prejuicios relativos al cam-

bio social que en ningún momento han dejado de ejercer una profunda influencia en la contemplación por parte del hombre occidental del pasado, el presente y el futuro. En su formulación más antigua, en Grecia, la metáfora y la analogía dio lugar a la idea de ciclos repetitivos de desarrollo. En el siglo V, San Agustín, sin abandonar esta idea, que había persistido hasta entonces, la modificó. Aparece así el concepto cristiano del cambio, conocido como *épica*, que es cíclico como en la idea griega, pero sin repetición. Mil doscientos años más tarde, en el siglo XVII, la analogía, aún popular, sufrió otra modificación; esta vez para introducir la idea moderna del progreso lineal con la visión de una humanidad sin vejez ni declive, con un conocimiento cada vez mayor en perspectiva.

Estas concepciones trascendentales, sin embargo, son sólo una parte de la herencia de la metáfora. De ella proceden bien las concepciones de «modus operandi» del cambio social. Esto es, la noción del cambio como un proceso natural, inmanente, continuo, direccional, necesario, diferencial y uniforme. De este conjunto de presunciones emergió la teoría conocida como del desarrollo social o evolución social. En sus elementos esenciales, esta teoría es, pues, muy antigua en el pensamiento occidental y constituye tanto una parte de la filosofía de Aristóteles o Lucrecio como de la ciencia social de Comte, Marx, Spencer o Tylor. Esta teoría, sucintamente enunciada, es, a juicio del autor, un modo de disponer los materiales del presente y dotar estos materiales del conjunto de atributos de cambio lento, gradual y continuo.

En toda la historia de la metáfora del crecimiento ha existido, por otra parte, una distribución consciente entre crecimiento o desarrollo, por un lado, e historia, por otro. El desarrollo es concebido como un proceso natural y autónomo de cambio en algún ente persistente. La historia, por el contrario, es considerada como un registro de lo singular, lo fortuito, lo externo. Además, ciertas preguntas características han formado la metodología habitual del estudio del cambio social. Preguntas que inevitablemente se han referido a orígenes, etapas y propósito o finalidad última del cambio.

Estas presunciones y preguntas todavía persisten. Ninguna perspectiva nueva, ningún nuevo conjunto de presunciones y preguntas relativas al cambio histórico han sustituido a las antiguas. Ciclo, *épica* y progreso tienen la misma relevancia hoy que en el pasado. Para Nisbet tiene el valor únicamente de lo que es: una simple metáfora. Su utilidad está determinada por la distancia cognoscitiva del objeto al que se aplica. Cuanto mayor, más general, abstracto y distante en experiencia sea el objeto, mayor podría ser la utilidad de la metáfora. A la inversa, cuanto más pequeño, más concreto, limitado y empírico sea nuestro objeto, menor ha de ser la utilidad que nos reporte.

P. de B.

ADALBERTO FERRANDEZ y JAIME SERRA-MONA: «Aspectos diferenciales de la educación». Barcelona, CEAC, 1977, 329 páginas.

En su «Principio de Pedagogía Sistemática», el profesor García Hoz señala, como objeto de la pedagogía diferencial, el estudio de: «a) cómo diversos estímulos educativos, actuando conjuntamente, forman un tipo de educación especial; b) la diversidad de las características individuales, pero no en un solo individuo, sino en un grupo, puesto que en el caso contrario tendría que hablarse de pedagogía personal».

«Aspectos diferenciales de la educación» atiende a este doble objetivo. Pero además cubre una tercera meta, determinada sin duda por la naturaleza de parte del público a que va dirigida: los estudiantes. Este tercer objetivo es la didáctica de una disciplina con un lugar tan importante dentro del ámbito educativo como es la pedagogía diferencial. Por ello esta obra no se limita a los aspectos meramente descriptivos de la realidad educativa desde la especial óptica en que se sitúa, sino que procura incardinarse dentro del conjunto de las ciencias de la educación, justificando su específica posición y desarrollándose con arreglo a un método previo y premeditadamente preconcebido.

En este sentido, en la introducción con que se abre el libro, los autores comienzan

por afirmar su postura en la amplia controversia sobre la naturaleza de las ciencias de la educación. Cuatro son las posturas usualmente mantenidas: a) la pedagogía general es la única ciencia de la educación (Manzганиello, Planchard...); b) hay otras ciencias de la educación, pero la pedagogía general es el tronco principal del que las demás son ramas adjetivas (García Hoz, Nassif...); c) existe todo un conjunto de ciencias de la educación, independientes entre sí, cuya vinculación procede únicamente de la identidad de su objeto formal (Clausses, García Garrido...), y d) cualquier disciplina que directa o indirectamente se relacione con la educación es merecedora del título de ciencia de la educación (Debesse-Mialaret e Inif-Dovero...).

Ferrández y Sarramona se manifiestan decididamente partidarios de la tercera postura. Para ellos, dentro del conjunto de ciencias de la educación —teleológicas, ilustrativas, condicionales, aplicativas y normativas—, la pedagogía diferencial se incluye en este último grupo conjuntamente con la pedagogía general. Ambas se encuentran en ese «punto de síntesis eminentemente normativo» donde «converge todo el proceso educativo», pero mientras las normas de esta última son generales, las de aquélla, la pedagogía diferencial, son diferenciales. La «amplitud de educandos» que cubren uno y otro tipo de normas es clave de la distinción.

«No hay duda de que los hombres difieren entre sí y estas diferencias se dan en el plano cuantitativo y cualitativo», dicen los autores, «pero —continúan— también es cierto que los hombres pueden agruparse de acuerdo con algunos criterios: raza, sexo, edad, inteligencia, etc.; de esta forma se encontrarían grupos homogéneos en una característica a la que separadamente se podría aplicar una normativa pedagógica». Si, como es el caso, las conclusiones de esta normativa son universalmente válidas, no hay duda de que nos encontramos ante una ciencia, una ciencia de la educación. Así pues, la pedagogía diferencial es una ciencia de la educación cuyo objeto es «el estudio de sectores de personas agrupadas de acuerdo a una característica y que poseen un círculo de estí-

mulo y situaciones que no sirven para otro grupo distinto». Los criterios de distinción respecto de la pedagogía general ya están señalados. En cuanto a la pedagogía especial y a la pedagogía personal, la distinción se basa en que esta última se refiere al individuo particular y no como integrante de un grupo y la primera tiene por objeto grupos, pero grupos caracterizados por alguna anormalidad.

Caracterizada así la naturaleza de la pedagogía diferencial, los distintos capítulos de la obra van exponiendo la realidad educativa actual, centrándose en los distintos tipos de acción educativa que se realiza para cada uno de los grupos diferenciados, bien en razón de los sujetos a que se dirige o de la naturaleza del estímulo. Así, tras un primer capítulo donde se aborda el tema de las diferencias individuales —sus causas y las variables críticas que inciden en las mismas—, se dedican sendos capítulos a la educación preescolar, a la educación básica, a la educación secundaria, a la formación profesional, a la enseñanza superior, a la educación paraescolar (acción formativa e influencia de la televisión, la radio, el cine y la lectura), la educación familiar, las diferencias debidas al sexo, el problema del bilingüismo y la pedagogía especial (dos capítulos).

El esquema general adoptado para cada uno de estos capítulos supone un generoso esfuerzo para abarcar los antecedentes históricos, la problemática pedagógica particular de cada uno de ellos y las respuestas actualmente ofrecidas en la educación comparada.

P. de B.

CRISTINA CASTILLO, MARIA DEL CARMEN FLORES, JUAN MANUEL MORENO, MARIA LUISA MUÑIZ, JOSEFINA RODRIGUEZ y JOSEFINA UNTURBE: «Educación preescolar. Métodos, técnicas y organización». Ediciones CEAC. Barcelona, 1978, 254 págs.

La educación preescolar se va configurando progresivamente como un nivel edu-

cativo autónomo, con sus objetivos y sus estructuras. Varias son las razones que explicarían su impulso y su creciente importancia en las últimas décadas. Los avances de la psicología han demostrado cumplidamente la singular trascendencia en la configuración de la personalidad y en el desarrollo de las potencialidades del ser humano, que de no ser aprovechadas lastran su futuro. Por eso el inicio de la escolaridad obligatoria tiende a situarse en edades cada vez más tempranas, aunque algunos países, como en nuestro caso, no obliguen a la escolarización hasta los seis años. No se trata ya, además, de retener durante unas horas a los niños por causas meramente externas, como podría ser la de facilitar el trabajo de los adultos, sino de educarlos, de iniciarles en el proceso de comprensión, adaptación y socialización con una pedagogía específica. Dicho de otra forma, al niño no hay que cuidarlo, retenerle fuera de casa durante parte de la jornada, hasta los cinco o seis años, sino educarlo, con lo que el papel de la familia como institución educadora deja de ser exclusivo hasta la entrada en el nivel elemental. A nadie se le oculta, por otra parte, que la mayoría de los más reconocidos pedagogos han dado una singular importancia a ese período y han trabajado frecuentemente con colectivos de esa edad.

Hay, sin duda, otras razones. En la medida, siempre discutida, de las posibilidades correctoras de la desigualdad que la educación contiene, éstas son mayores cuanto más pronto ingresen los niños en un mismo sistema educativo. Por ello las actuaciones en favor de la igualdad de oportunidades, en favor de una educación compensatoria y personalizada, consideran a la educación preescolar como el nivel fundamental sobre el que se debe operar.

El libro que reseñamos, coordinado en su elaboración por Jaume Sarramona, explica así la importancia de esta educación preescolar: «Son varias las razones que le abonan. Hay razones de índole psicológica: incidencia de los ejercicios psicomotrices sobre la evolución de la inteligencia; de índole social: desarrollo y consolidación de la capacidad de establecer relaciones interpersonales con los iguales; de índole académica: preparación para la

escolaridad elemental obligatoria, y también razones de tipo socioeconómico: la mujer trabajadora precisa dejar sus hijos en las instituciones preescolares mientras realiza su jornada laboral. Todo ello justifica sobradamente la atención que merece esta etapa de la educación y el desarrollo progresivo que alcanza en todos los países avanzados». Hay que significar que la educación preescolar exige una importante inversión y requiere afrontar unos elevados costos, por lo que sólo es afrontada por aquellos países que poseen recursos o que desarrollan una política social progresiva, incluyendo en ella —claro está— la educación.

El libro nos define y delimita qué se entiende por educación preescolar, cuáles son sus objetivos y qué organismos de carácter internacional están específicamente dedicados al niño y a su educación, para a continuación ofrecernos un rápido panorama de los rasgos fundamentales de las pedagogías —y pedagogos— más conocidas. Casos de Froebel, Montessori, Decroly, Agazzi, así como los españoles Montesinos y Manjón.

Sería excesivamente prolijo enumerar los temas muy distintos que en el libro se tratan, todos ellos, sin embargo, vinculados y coordinados en relación al tema central de la educación preescolar. Señalemos, sin embargo, los capítulos en que se divide. Aparte de lo ya señalado, y a continuación de ello, se tratan las cuestiones de la «planificación y organización de las actividades educativas en la educación preescolar»: «El juego en el niño de edad preescolar», «Educación y expresión en el niño preescolar», «El lenguaje en el niño preescolar. Lectura y escritura», «Iniciación de las disciplinas académicas en el niño preescolar» y «Características materiales y organizativas del centro preescolar».

Es un libro que puede resultar de gran utilidad práctica para quienes trabajan en este nivel educativo. Porque es en este nivel donde se ha de ser más pedagogo que profesor y los sistemas educativos tienen que esforzarse en preparar específicamente un tipo de profesionales de la enseñanza adecuados al mismo.

E. G.

E. GARCIA MANZANO, J. DEL ROSARIO DOMINGUEZ, J. PEREZ GONZALEZ, JOSEFINA UNTURBE y J. VICENTE BOSCH: «Biología, psicología y sociología del niño en edad preescolar». Ediciones CEAC. Barcelona, 1978.

En el prólogo del libro se señala que «los estudios actuales de la psicología han desterrado definitivamente la imagen del niño como adulto en miniatura. Sabemos que el ser humano evoluciona a lo largo de un proceso integral y continuado, de manera que en cada momento tiene unas peculiaridades específicas, propias de la edad cronológica, de las características genéticas y de la influencia social recibida». El conocimiento de las características biológicas, psicológicas y sociales es imprescindible para el profesor de preescolar. En esta etapa, con mayor motivo que en la siguiente, la educación se ha de adaptar a las necesidades e intereses de los niños como garantía de eficacia y ello no es posible sin antes saber cómo son esos niños. Añaden los autores: «En este libro presentamos las líneas generales de la personalidad del niño preescolar en las dimensiones citadas».

El primer problema que plantea la educación preescolar es determinar qué período ocupa en la vida del niño. Como se dice en la introducción del libro que reseñamos, «el niño, desde su concepción hasta que alcanza la edad adulta, es un ser individualizado, destinado a crecer y desarrollarse física, intelectual, afectiva, social y espiritualmente. Este desarrollo y maduración lo efectúa a través de lo que de una manera artificiosa se han llamado etapas o períodos de la infancia, que son las siguientes:

- Primera infancia: el período comprendido entre el nacimiento y los dos años.
- Segunda infancia: de los dos a los seis años.
- Tercera infancia: de los seis a los doce o catorce años, en que se inicia la pubertad.

La edad preescolar es precisamente la que corresponde a la segunda infancia, o sea, el período comprendido entre los dos

y los seis años, o más concretamente, la edad preescolar abarca el segundo, tercero, cuarto y quinto cursos de la vida del niño». (Este es el criterio, por lo demás, expresado en la Ley General de Educación, que divide la educación preescolar en dos etapas: jardín de infancia y escuela de párvulos). Sin embargo, y a pesar de la opinión de los autores del libro, hay que señalar que en otros países la educación preescolar comienza a los dos años y medio o bien se estima que debe durar hasta los siete años.

Y una vez planteado este problema hay que abordar ya cuál es la estructura del libro. En él se contemplan los aspectos biológicos, psicológicos, afectivos y sociales del párvulo y también se analizan las relaciones familia-centro.

En relación a la biología del preescolar, J. Vicente Bosch, que es el que ha estudiado esta faceta del párvulo, hace especial hincapié en la educación sanitaria de los padres, y especialmente de la madre, ya que «es fundamental para el hogar y trascendental para la vida y salud de los hijos». La educación sanitaria ha de evitar que se transmitan de generación en generación errores de la sabiduría popular y ha de iniciar al niño en los hábitos higiénicos para que crezca en las debidas condiciones: los hábitos higiénicos «una vez establecidos no se olvidan más». Bosch refiérese también a las enfermedades típicas del párvulo (enfermedades infecciosas por virus: sarampión, escarlatina...; enfermedades bacterianas: tos ferina, difteria...; enfermedades parasitarias...). Y alude a las enfermedades evitables: tuberculosis, difteria, tétanos, tos ferina, poliomielitis, viruela, fiebre tifoidea... Enfermedades, en fin, que se pueden evitar sujetando al niño al calendario de vacunaciones establecido.

La vida psíquica del párvulo es abordada por J. del R. Domínguez y J. Pérez González, que siguen a J. Piaget en el sentido de dividir la secuencia del desarrollo intelectual infantil en estadios o períodos de edad. El primer estadio, así, es el del pensamiento sensoriomotriz, que se extiende desde el nacimiento hasta los dos años. El estadio del pensamiento simbólico se origina desde la edad del año y medio hasta los cinco. Desde los cuatro a los

ocho años se produce el pensamiento preoperacional. El pensamiento operacional se forma en torno a los ocho años y la aparición de las operaciones formales tiene lugar a partir de los once años.

La lógica infantil caracterízase por el egocentrismo, esto es, una confusión básica entre el yo y el no-yo, lo que supone que «el niño no ha adquirido aún claramente la conciencia de sí mismo». Y una de las características del pensamiento egocéntrico es el sincretismo, esto es, que «el niño, cuando comienza a desarrollarse su inteligencia, procede por analogía inmediata», «es un tipo de pensamiento o percepción que capta a la realidad en esquemas globales» o que se caracteriza, según Piaget, por «la tendencia a relacionar todo con todo». También los citados autores estudian en su trabajo el aprendizaje [«capacidad para extraer una consecuencia, de asimilar una enseñanza (que) constituye el núcleo de la formación de la experiencia y viene dado gradualmente en todos los niveles funcionales y en cada grado de conciencia»] y sus leyes (de la disposición, del éxito y de la frecuencia, siguiendo a Thorndike) y abordan las anomalías psíquicas del preescolar: miedo, celos, rabietas, ansiedad de separación, enuresis... y anomalías de lenguaje (mutismo, tartamudeo, afasias...).

Los mismos autores, J. del R. Domínguez y J. Pérez González, han analizado la vida afectiva del párvulo. Y en primer lugar se han preguntado si es posible o no hablar de la personalidad del niño pequeño: «seguramente no. Más bien tendríamos que estudiar el desarrollo de sus reacciones emocionales y de su afectividad elemental...». Así el desarrollo emocional es «el resultado de una compleja interacción de las variables de maduración y de aprendizaje. La maduración es importante en la determinación de las reacciones físico-motoras asociadas con diversos estados emocionales, y el aprendizaje determina los ejemplos de estímulos que hacen posible la aparición de reacciones emocionales». Para J. del R. Domínguez y J. Pérez González el desarrollo normal de la afectividad se produce en varias etapas, que los autores cifran en seis. Los autores refiérense, igualmente, al desarrollo anormal de la afectividad, a las consecuencias que pueden originar las

carencias afectivas de los padres en los niños y a las conductas escolares, muy distintas, de párvulos que vivan en un hogar armónico, desarmónico, disociado...

Josefina Anturbe y Emiliana García Manzano estudian aquí la vida social del párvulo. Para ellas «todas las investigaciones realizadas... vienen a confirmar la tesis de que los dos más importantes condicionantes del desarrollo personal del individuo son la herencia y el medio, así como las interacciones que se dan entre ambos». En este sentido, «el ambiente consiste en la suma total de estímulos que el individuo recibe desde el momento de la concepción hasta el de la muerte». «Para el preescolar la mayor parte de los estímulos ambientales vienen canalizados a través de la familia y del jardín de infancia-parvulario». Y así las autoras descubren el concepto, estructura, funciones y dinámica de la familia y su influencia en la conducta infantil. El niño se ve afectado por el nivel cultural de la familia, por su nivel socio-económico, por las condiciones y dimensiones de la vivienda familiar, por el barrio, por sus amigos, por el centro preescolar al que asiste, por las «mass media»... Está claro que todos estos factores pueden coadyuvar a suscitar anomalías psíquicas del preescolar e inadaptaciones (sobre las mismas se extienden las autoras).

Finalmente, E. García Manzano trata el sugestivo tema de las relaciones familia-centro desde la perspectiva de que el centro debe de constituir una comunidad escolar, abierta, y no constituirse en coto cerrado de los enseñantes y sometido a un funcionamiento democrático. En esta línea los contactos docentes/padres de alumnos son absolutamente imprescindibles, concibiéndolos dentro del amplio marco de la gestión democrática de la enseñanza.

El libro está escrito con claridad, es ameno y su lectura es recomendable no sólo a los profesionales de la enseñanza, sino también a los padres, que pueden encontrar en él muchas sugerencias y orientaciones. Es evidente que en un contexto democrático —que se está constituyendo ahora en nuestro país— la educación, en sus contenidos y en su gestión, debe plantearse de forma muy distinta a

como se enfoca en un régimen autoritario. Y ello debe reflejarse en que en una democracia los niños han de ser educados en la libertad y para la libertad, lo que implica inculcarles, simultáneamente, el adecuado sentido de la responsabilidad.

Una última reflexión: ¿no descuidamos los adultos con frecuencia a los niños y su mundo?

F. D. L.

## LA EDUCACION EN LAS REVISTAS

### Organización

J. C. GARCIA MARTIN: *La Ventana de Johary y el desarrollo de la organización*. Revista «Bordón», núm. 219, septiembre-octubre 1977.

En la base del desarrollo de la organización se encuentra el desarrollo de las personas. Sin este desarrollo es imposible pensar que se van a modificar las estructuras y se van a conseguir acciones nuevas dentro de las acciones de siempre. Es preciso conseguir que las personas se doten de plataformas necesarias para el desarrollo de sus capacidades y conseguir los cambios reales que se necesitan. La Ventana de Johary es un modelo gráfico que facilita el análisis de la interacción interpersonal e intergrupala. Este modelo se debe al genial acierto de Joseph Luft y Harry Ingham, que han plasmado en una figura la hipótesis central del perceptualismo.

Este modelo puede ser uno más de los utilizables para el conocimiento de sí y de los demás, conocimiento indispensable para facilitar el cambio y posibilitar el desarrollo de las organizaciones.

### Educación secundaria

— *Debate: La calidad de la enseñanza*. «Revista de Bachillerato», número 4, octubre-diciembre 1977.

En los últimos años ha habido modificaciones importantes en los centros españoles de Bachillerato. Con la implantación del nuevo plan de estudios han coincidido, de un lado, la aplicación de nuevos métodos y actitudes por parte del profesorado, y de otro una mayor sensibilidad social por el tema de la enseñanza, al compás de los cambios profundos que el país ha experimentado.

El crecimiento de la demanda educativa en este nivel, la remodelación de los esquemas organizativos de los centros, la problemática del profesorado... Estos y otros factores configuran un nuevo cuadro educativo de nuestro Bachi-

llero, del que resulta interesante preguntarse cuál es su calidad, qué tendencias se adivinan, cuál parece ser su futuro...

La «Revista de Bachillerato» ofrece en este número un interesante debate sobre esta problemática centrado en torno a la pregunta: «¿Qué opina usted sobre la calidad de nuestro Bachillerato y cuáles son, a su juicio, las perspectivas del tema en un futuro inmediato?» Varios catedráticos de Instituto y profesores de centros de enseñanza privada responden a esta cuestión.

### Educación preescolar

— *Problèmes et promesses de l'éducation préscolaire*. Revista «Perspectives», núm. 4, 1977.

La habitual sección de la revista «Perspectives», dedicada a temas monográficos, recoge en este número una serie de trabajos que tienen por objeto central la educación preescolar. El enfoque de los distintos estudios es, sin embargo, diverso, incluyendo desde descripciones de la organización y desarrollo del sistema de educación de algunos países, hasta experiencias concretas de muy variada índole. Los títulos de los trabajos son los siguientes: «La educación preescolar en los países en vías de desarrollo», «Una experiencia en el dominio de la intervención psicológica» (experiencia realizada en Inglaterra), «Los juguetes dedicados a los niños de edad preescolar», «Madres trabajadoras y educación preescolar en Hungría», «Programas no escolares para niños y padres en el Perú», «La colaboración de los padres en las tareas educativas, una experiencia en Chile», «Las guarderías de niños en el Senegal» y «Cara a cara con la pobreza: las guarderías móviles».

### Educación comparada

GEORGE Z. F. BEREDAY: *L'analyse comparée en éducation*. Revista «Perspectives», núm. 4, 1977.

En materia de educación hace largo tiempo que se recurre a realizar com-



paraciones entre sistemas o instituciones educativas distintos. Sin embargo, los estudios comparativos sistemáticos son más recientes. Los adeptos a los análisis comparativos señalan que su utilización permite una ampliación de los horizontes, aunque admiten que su metodología está lejos de estar ultimada. Los que rechazan el valor de la investigación comparada no atacan solamente sus imperfecciones metodológicas, sino que añaden que la ausencia de resultados concluyentes las hacen inútiles para la planificación. Pese a ello, mientras haya personas dispuestas a proseguir en el camino de la investigación comparada, sus actividades terminarán siempre por triunfar sobre las protestas escépticas.

En este artículo se pasa revista a las principales corrientes en este terreno, distinguiendo y analizando, por un lado, a los que sólo admiten la posibilidad de las comparaciones simétricas y sistemáticas, y por otro a los que defienden la validez del análisis comparado «intuitivo».

### Formación del profesorado

ARTURO DE LA ORDEN: *Hacia el desarrollo de competencias docentes específicas. Una experiencia en la formación pedagógica de profesores.* «Revista Española de Pedagogía», número 138, octubre-diciembre 1977.

Este artículo se apoya fundamentalmente en los resultados de un trabajo de investigación que bajo el epígrafe «Determinación experimental de un modelo formativo para el desarrollo de competencias específicas» se llevó a cabo durante el año 1976 en el ICE de la Universidad Complutense.

En él se distinguen tres partes. En la primera se realiza una revisión esquemática de la naturaleza y principales características de la formación del profesorado en tiempos pasados. En la segunda hay una sistematizada exposición de las tendencias actuales tanto conceptuales —en el ámbito, por ejemplo, de los organismos internacionales—, como prácticas, en algunos de los países más

avanzados en el aspecto educativo. Una detallada descripción de las líneas y soportes bibliográficos más importantes sobre realizaciones y orientaciones en el campo de la investigación sobre formación del profesorado cierra el apartado.

La tercera parte, sin duda la más importante, está dedicada a la exposición del estudio experimental a que se ha hecho alusión. Su objeto es determinar con objetividad y precisión la eficacia de un modelo de formación del profesorado centrado en el desarrollo de competencias docentes específicas, definidas por su virtualidad para producir en los alumnos cambios deseables en su comportamiento cognitivo, actitudinal o psicomotor.

### Didáctica de la lengua

— *Enseigner le français dans le seconde cycle.* Revista «Cahiers pédagogiques», núm. 161, février 1978.

La revista «Cahiers pédagogiques» tiene como característica, por contraste con otras muchas revistas pedagógicas, el componerse en su casi totalidad por aportaciones enviadas espontáneamente por educadores sobre temas de interés inmediato para ellos. Esta característica presta a la revista un gran contenido experimental y de vivencia directa en el tratamiento de los temas.

En el número 161 el tema abordado —la enseñanza del francés en los colegios franceses de segundo grado— cobra así un gran interés por la fácil transposición de los problemas del profesor de lengua y literatura francesa, al profesor similar de cualquier país. Se trata, en definitiva, de problemas, experiencias, ilusiones y objetivos que en alguna forma son comunes a todos.

De entre las múltiples colaboraciones que recoge seleccionamos en primer lugar: «Un échec aujourd'hui pour préparer peut-être les reussites de demain». Paul Maurice expone en este artículo sus impresiones directas y personales sobre una experiencia de pedagogía institucional no totalmente fructuosa.

## Enseñanza universitaria

ERNESTO SCHIEFELBEIN Y ALDO E. SOLARI: *Tendencias del desarrollo del sistema educacional y su incidencia en la Universidad*. «Revista de Educación Superior», núm. 22, abril-junio 1977.

Interesante estudio sobre la educación superior sudamericana, especialmente por el planteamiento original con que se realiza el análisis de las características diferenciales de la Universidad latinoamericana.

El objeto del estudio es intentar deducir las repercusiones que para esta Universidad tendrán las actuales tendencias del desarrollo de los sistemas educativos latinoamericanos. Para ello se utiliza, aunque en forma simplificada, el análisis sistémico, y se llega a una serie de conclusiones: reducción del papel de la Universidad como «centros de poder político», desarrollo de formas no formales de educación superior, «secundarización» de este nivel de enseñanza, potenciación del tercer ciclo y dificultad para romper las contradicciones que presiden la entidad de la educación superior en esta zona geográfica.

SOLANGE VARCEBEAU: *L'enseignement supérieur en France depuis 1968, problèmes et recherches*. Revista «L'orientation scolaire et professionnelle», número 4, 1977.

La crisis de 1968 reveló la inadaptación de las estructuras y los métodos de la enseñanza superior francesa frente al crecimiento masivo y rápido de los efectivos de estudiantes desde 1960.

La Ley de Orientación tenía por objeto permitir a las Universidades la realización de cambios radicales, a fin de acoger de manera satisfactoria una masa de estudiantes cuyas necesidades y esperanzas debían evolucionar a medida que se prosiguiese el esfuerzo democratizador de la enseñanza postsecundaria.

Por lo que se refiere a la evolución de los efectivos, se apreció poco después una estabilización tanto en su nú-

mero global como en la distribución de los estudiantes entre las diversas disciplinas. En algunas disciplinas, incluso como las ciencias exactas, se ha apreciado una disminución del número de alumnos.

Sin embargo, las formaciones ofrecidas por las Universidades están aún lejos de armonizarse con las necesidades de la economía, y los desequilibrios se han acentuado a causa de la crisis económica que ha provocado un aumento de la tasa de paro entre los diplomados. Ciertas medidas estructurales adoptadas —tales como las formas enseñanza superior corta o las reformas de los primeros y segundos ciclos— parecen haber fallado parcialmente. No obstante, un examen detenido de la situación permite rechazar los juicios demasiado pesimistas.

RUY MAURO MARINI Y PAULO SPILLER: *La Universidad brasileña*. «Revista Educación Superior», núm. 22, abril-junio 1977.

Análisis de la Universidad brasileña enmarcado desde una referencia al proceso global de la sociedad a la que pertenece. Para ello parte de algunas consideraciones de carácter general respecto de la función de la Universidad en la sociedad capitalista contemporánea y su relación con el Estado, para pasar posteriormente a una interpretación somera de la sociedad brasileña actual y del modo de inserción en ella de la Universidad.

Según los autores, la Universidad brasileña cumple los objetivos que le ha asignado la clase dominante, especialmente la formación de fuerza del trabajo reducida, pero altamente calificada, y la imposición a una masa de estudiantes elitista y ultraspecializada de los contenidos rígidos de la ideología dominante.

La Universidad brasileña lleva así en su seno su propia crisis. En la medida en que, como los demás elementos que conforman el sistema de dominación en Brasil, se encuentra enmarcada en el

aparato mismo del Estado, su crisis es también la crisis del Estado tecnocrático brasileño.

JOSETTE ZARKA: *Investissements ou illusions à l'entrée à l'Université*. Revista «L'orientation scolaire et professionnelle», núm. 4, 1977.

La entrada en la Universidad es un momento privilegiado para analizar ciertos procesos de la orientación, especialmente los que D. Super llama «implicaciones en la elección». La fuerza de una motivación no es siempre indicativa de la consistencia de una elección. Los componentes de un proyecto pueden, además, transformarse al contacto con la realidad universitaria.

Los primeros abandonos prematuros, cuya incidencia varía según las disciplinas, permite diferenciar dos nociones vocacionales que sirven para aclarar el fenómeno de la consistencia en la elección.

Sobre estos supuestos el autor elabora una teoría económica sobre las elecciones realizadas en el proceso de orientación, fundada sobre el reconocimiento del «precio a pagar» y de los «beneficios esperados».

### Economía de la educación

GABRIEL CARCELES: *Les dépenses publiques dans le monde; éducation et armement, 1965-1974*. Revista «Perspectives», núm. 4, 1977.

Gabriel Cárceles —español— es jefe de la División de Estadísticas relativas a la Educación de la Unesco. En esta nota, y sobre la base de los trabajos estadísticos que viene desarrollando este organismo, analiza la evolución del gasto educativo en comparación con los gastos militares entre 1965 y 1974.

En general, para los países desarrollados el gasto educativo, que hasta 1972-1973 había sido inferior, supera a partir de esta fecha a los gastos militares. La tendencia, sin embargo, es la contraria en los países en desarrollo.

### Educación y empleo

— *Le dossier de la formation et de l'emploi*. Revista «Université Moderne», núm. 68, noviembre-diciembre 1977.

Hasta el año 1975 no alcanza su punto álgido la profunda crisis en que se encuentran las relaciones entre formación universitaria y empleo. Hasta este momento, la prolongación del tiempo de permanencia en el sistema educativo y el fuerte ritmo de crecimiento económico tienden a asegurar situaciones de pleno empleo e incluso de falta crónica de mano de obra cualificada.

Desde aproximadamente 1973, la economía de los países desarrollados experimenta una profunda mutación. Por un lado, se produce la llegada al mundo del trabajo de las generaciones numerosas de la postguerra europea. Por otro, se acelera el ritmo de crecimiento del colectivo de mujeres deseosas de insertarse y mantenerse en el aparato productivo. Paralelamente, el crecimiento del empleo sufre una espectacular retención. No obstante, otras muchas son las causas que intervienen en el paro juvenil, al que no son extrañas las propias actitudes de las nuevas generaciones.

### Educación y tiempo libre

MAGDALENA VELASCO Y OTROS: *Educación en el tiempo libre*. Revista «La Escuela en Acción», núm. 10.390, marzo 1978.

«Son muchas las horas que los alumnos pasan fuera de las aulas: en su casa, en la calle, en el campo, en los clubs juveniles, practicando algún deporte... Y dentro de la escuela son también abundantes los momentos de descanso, de cambio de actividad o de realización de actividades informales.»

«Son muchas horas que no deben ser perdidas para la educación, sino más bien todo lo contrario: constituyen un momento espléndido para lograr un mejor desarrollo de la personalidad del alumno mediante una verdadera formación en la libertad.»

El número 10.390 de «Escuela en Acción» se dedica al tema específico del

tiempo libre. En él se ofrece una amplia información que abarca desde las actividades extraescolares hasta las culturales, pasando por las áreas de expresión dinámica y plástica.

#### **Investigación educativa**

ALAIN MINGAT: *Caractéristiques et conditions de réussite, d'échec ou d'abandon à l'Université de Dijon*. Revista «L'orientation scolaire et professionnelle», núm. 4, 1977.

Este artículo describe a grandes líneas una investigación realizada por encargo del Servicio de Estudios y de Informaciones Estadísticas del Secretariado

de Estado para las Universidades. La investigación se apoya sobre una encuesta longitudinal realizada en la Universidad de Dijon a comienzos del curso 1974. En el texto se ofrecen sintetizadas las características de los colectivos inscritos en las diferentes secciones y se centra fundamentalmente en la construcción de un modelo del «éxito».

Estos modelos permiten separar los efectos de las diferentes variables y calcular las posibilidades de éxito de cualquier estudiante según la disciplina en que intenta inscribirse. Las características de estos modelos les hacen, sin embargo, poco apropiados para aplicarlos a ramas de estudios distintas de aquella para la que específicamente se elabora.





## LIBROS DE BOLSILLO DE LA REVISTA DE EDUCACION

### UNA VISION PLURIDISCIPLINAR DE LOS PROBLEMAS DE LA POLITICA EDUCATIVA

#### Libros publicados:

OCDE: *Los indicadores de resultados en los sistemas de enseñanza.* Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1976.

Un estudio del conjunto de instrumentos que permiten medir los resultados de los sistemas de enseñanza en relación con los objetivos propuestos.

COMISION CARNEGIE: *Hacia una sociedad del saber.* Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1976.

Un informe sobre la crisis del sistema educativo norteamericano y su necesaria adaptación a una sociedad avanzada.

J. SEAGE, G. JUNOY, M. CASES, A. GOMEZ y P. DE BLAS: *La educación en Francia.* Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1976.

Una panorámica completa del sistema educativo francés, desde la educación preescolar hasta la Universidad.

OCDE: *Programa de gestión de los centros de enseñanza superior. Método de cálculo de los costes en las Universidades francesas.*

OCDE: *La Escuela de opciones múltiples: Sus incidencias sobre las construcciones escolares.*

Consejo de Europa: *La educación compensatoria.*

OCDE: *Gastos públicos de la enseñanza.*

Consejo de Europa: *Política cultural en las ciudades.*

OCDE: *Estudios sobre construcciones escolares.*

#### Libros de próxima aparición:

**Textos seleccionados de Sociología de la educación (tomo I)**



SERVICIO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA