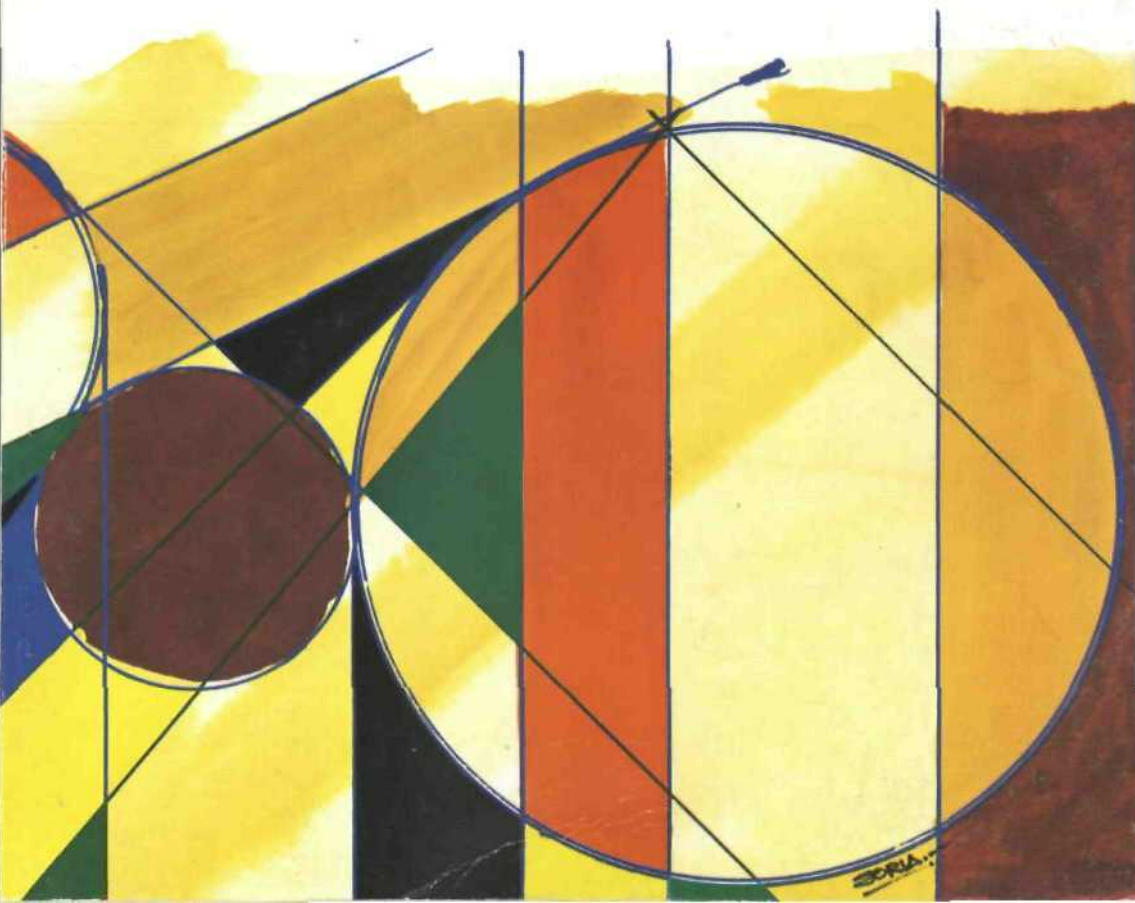


ESTUDIOS DE EDUCACION

EXAMEN DE LA
POLITICA EDUCATIVA
ESPAÑOLA
POR LA O.C.D.E.



**EXAMEN DE LA POLITICA
EDUCATIVA ESPAÑOLA POR
LA O.C.D.E.**



Ministerio de Educación y Ciencia

Centro Nacional de Investigación y Documentación Educativa (C.I.D.E.)

FICHA CATALOGRAFICA

EXAMEN de la política educativa española por la O.C.D.E.—Madrid: Centro Nacional de Investigación y Documentación educativa, 1986.

1. Política de la educación. 2. Sistema de enseñanza. 3. España. I. Centro Nacional de Investigación y Documentación educativa. Madrid. II. OCDE.



© MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA
Centro Nacional de Investigación y Documentación Educativa.

EDITA: Ministerio de Educación y Ciencia
Centro de Publicaciones.

Diseño portada y maquetación:
Centro de Publicaciones (J. A. Soria)

Tirada: 2.000

Depósito legal: M. 39.815-1986

ISBN: 84-369-1326-4

NIPO: 176-86-013-2

Imprime GREFOL, S. A., Pol. II - La Fuensanta
Móstoles (Madrid)

INDICE

PRESENTACION	
PRIMERA PARTE: RESUMEN DEL INFORME SOBRE EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL ELABORADO POR EL C.I.D.E.	
1. LA ESPAÑA ACTUAL Y EL CONTEXTO ADMINISTRATIVO DE LA ENSEÑANZA	5
1.1. La España actual: contexto social, económico y político ..	5
1.2. El marco administrativo de la enseñanza	8
1.3. La financiación de la enseñanza	10
2. EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL: ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS GENERALES	13
2.1. Estructura del sistema educativo	13
2.2. Características del sistema educativo	15
2.3. La Constitución de 1978: repercusiones en el sistema educativo	18
3. CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONAMIENTO DE LOS DISTINTOS NIVELES EDUCATIVOS	21
3.1. Preescolar	21
3.2. La Educación General Básica	22
3.2.1. Ordenación académica de la E.G.B.: Currículum, métodos pedagógicos y profesorado	22
3.2.2. Datos de escolarización y rendimiento	25
3.2.3. La Educación Especial	25
3.3. Las Enseñanzas Medias	26
3.3.1. La formación de tipo académico: BUP y COU ...	26
3.3.1.1. Ordenación académica del BUP y COU: Currículum y profesorado	27

3.3.1.2.	Datos de escolarización y rendimiento ..	29
3.3.2.	La Formación Profesional	30
3.3.2.1.	Ordenación académica de la F.P.: Currículo y profesorado	30
3.3.2.2.	Datos de escolarización y rendimiento ..	31
3.4.	La Enseñanza Universitaria	32
3.4.1.	Datos de escolarización	33
3.4.2.	La autonomía universitaria y la Ley de Reforma Universitaria	34
4.	POLITICA EDUCATIVA: REFORMAS INICIADAS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO	35
4.1.	La LODE y el marco legal de las enseñanzas no universitarias	36
4.2.	El derecho de todos a la educación y la corrección de las desigualdades educativas	36
4.3.	La calidad de la enseñanza	38
4.3.1.	Actuaciones sobre el profesorado	39
4.3.2.	Actuaciones sobre los métodos didácticos y las tecnologías	39
4.3.3.	Las reformas de planes de estudio	39
4.4.	La reforma universitaria	41

SEGUNDA PARTE: INFORME SOBRE LA POLITICA EDUCATIVA DE LOS EXAMINADORES DE LA O.C.D.E.

Capítulo I:	El Nuevo Papel de la Educación	47
Capítulo II:	Política, Planificación y Financiación	54
Capítulo III:	Descentralización Regionalización	61
Capítulo IV:	La Educación General Básica	64
Capítulo V:	La Educación Secundaria Post-obligatoria	73
Capítulo VI:	Temas Específicos	81
Capítulo VII:	Los Profesores y su Formación	87
Capítulo VIII:	La Educación Superior	91

TERCERA PARTE: RESUMEN DE LA SESION DE EVALUACION CELEBRADA EN LA SEDE DE LA O.C.D.E.

Introducción	107
Preguntas sobre: Política, Financiación, Planificación e Implantación	109
Preguntas sobre la Educación General Básica	115
Preguntas sobre la Enseñanza de dieciséis a diecinueve años	118
Preguntas sobre los Profesores y su Formación y sobre Educación Post-secundaria	121
Observaciones Finales	124
Anexo: Participantes en la Sesión de Evaluación	125

PRESENTACION

Este volumen contiene tres documentos diferentes:

1. El resumen del informe de base elaborado por el CIDE en marzo de 1985.
2. El informe de los examinadores traducido por la Dirección General de Educación Básica y revisado por el CIDE.
3. La transcripción de la sesión de evaluación que tuvo lugar en la OCDE en diciembre de 1985.

El calendario del Examen de la Política Educativa Española realizado por la OCDE ha sido el siguiente:

- Diciembre de 1981: La Delegación Permanente de España ante la OCDE pide la realización del examen de la política educativa española.
- Junio de 1982: Se elabora el índice del Informe de base de Ministerio de Educación (Las Elecciones Generales y cambio de Gobierno provocan un aplazamiento por parte de la autoridad, para la realización del examen).
- Diciembre de 1983: Se acuerda continuar con el examen, encargándose del Informe de base el Centro de Investigación y Documentación Educativa, dependiente de la Secretaría General Técnica.
- Diciembre de 1984: Terminación del Informe de base.
- Enero de 1985: Visita a España de los Examinadores designados por la OCDE.
- Marzo de 1985: El CIDE elabora un resumen del Informe de base en francés e inglés.
- Mayo de 1985: Los Examinadores terminan su informe.
- Diciembre de 1985: Discusión en el Comité de Educación de la OCDE.
- Abril de 1986: Los Examinadores presentan en España su informe.
- Julio de 1986: La OCDE publica el «Examen de la Política Educativa Española».

PRIMERA PARTE

**RESUMEN DEL INFORME SOBRE
«EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL»
PARA SU EVALUACION POR LA
O.C.D.E.**

ELABORADO POR EL CENTRO NACIONAL DE INVESTIGACION Y
DOCUMENTACION EDUCATIVA (C.I.D.E.).
(SECRETARIA GENERAL DE EDUCACION DEL M.E.C.)

MARZO DE 1985

NOTA INTRODUCTORIA

Este resumen no es equitativo en el sentido de que su contenido no es proporcional al del informe completo. En bien de la comprensión de lo esencial, se ha dedicado más extensión a las líneas generales del sistema y de la política educativa y en cambio, se ha expuesto muy someramente lo referente a cada nivel educativo —que ocupa la mayor parte del informe original— y se han omitido por completo los aspectos que —aun siendo importantes— no resultan indispensables para la comprensión del sistema en su conjunto, como son la investigación educativa, las enseñanzas no formales, la educación a distancia, y en el extranjero, etc.

1. La España actual y el contexto administrativo de la enseñanza

Para una mejor comprensión del sistema de enseñanza y de la política educativa española es necesario comenzar por establecer unas coordenadas referentes a la situación social y económica de España, a la organización administrativa de la educación (relacionada en gran parte con la nueva estructuración política del Estado), y a las fuentes y cuantía de financiación de la enseñanza.

1.1. LA ESPAÑA ACTUAL: CONTEXTO SOCIAL, ECONOMICO Y POLITICO

España tiene una superficie de 503,432 km². Viven en ella, según datos del Censo de 1981, 37.680.960 habitantes, resultando una densidad media de 75 habitantes por km². Esta población se reparte de forma desigual, siendo superior la densidad en las zonas costeras a las del interior, con excepción de Madrid. Más de la mitad de la población española, 55 por 100 del total, se reparte entre cuatro Comunidades Autónomas: Andalucía, Cataluña, Madrid y Valencia. Las otras catorce Comunidades Autónomas se distribuyen el 45 por 100 restante.

Por **edades** la población española se distribuye del siguiente modo: el 25,6 por 100 tiene menos de 14 años; el 63,1 por 100 entre 15 y 64 y el 11,3 por 100 más de 65. En el último quinquenio del que hay datos censales, se observa una aceleración en el proceso de envejecimiento de la población, tendencia que venía dándose, aunque a un ritmo más lento desde 1950. El envejecimiento se debe tanto a la disminución del peso relativo del grupo de edad de 0 a 14 años (consecuencia de la caída de la tasa de natalidad), como al aumento del grupo de edad de más de 65 años. La caída de la natalidad ha alcanzado, si bien con más de una década de retraso, los niveles de los países industrializados de la OCDE, provocando una disminución importante en el tamaño de las últimas generaciones. Esta disminución tiene mucha importancia para la

planificación educativa, que tendrá que habérselas con algunos de los problemas conocidos ya por otros países.

La tasa de **actividad** en España ha sido siempre baja, comparada con la de otros países de la OCDE. La relación no tiende a igualarse con el transcurso del tiempo; sino que se ha distanciado durante los cuatro últimos períodos intercensales. El descenso de la tasa de actividad tiene muchas causas. Las más obvias son el aumento de la escolaridad, el adelanto en la edad de jubilación y la elevación de los 14 a los 16 años en la edad legal para trabajar; entre todas, han contrarrestado la elevación de la tasa de actividad femenina.

Por sectores económicos la población activa se reparte del modo siguiente: 18,2 por 100 en agricultura; industria y construcción 35,2 por 100; servicios y otros 46,6 por 100. La distribución ha evolucionado enormemente desde el año 1940 en que el 50 por 100 de la población estaba ubicada en el sector agrícola.

Pese a la disminución de la población activa, el número de los que quisieran trabajar y no pueden ha venido aumentando ininterrumpidamente durante los últimos años, por haber disminuido la **ocupación** en términos absolutos. De este modo, España es el país donde menos personas trabajan en toda la OCDE: la ratio población total/población ocupada es en España de 3,34 por 100 superior incluso a Turquía (3,11) e Irlanda (3,03) y a punto de doblar a Suecia (1,97), Japón (2,10) o Dinamarca (2,16). Aún corrigiendo esta relación por el escaso empleo part-time que hay en España y por la incidencia de la economía sumergida, el dato mantiene validez. Actualmente, el índice de paro es uno de los mayores de la OCDE, (en torno al 20 por 100).

Naturalmente, la incidencia del paro es mayor entre los jóvenes y, aunque ha disminuido la población juvenil activa (por la prolongación de la escolaridad), las tasas de paro juvenil llegan al 50 por 100. El paro es el problema más angustioso de la economía española, cuya capacidad para generar empleo fue pequeña incluso en los años de más intenso crecimiento.

La distribución de la población española según los **niveles de estudios** es como sigue: analfabetos 7,92 por 100; sin estudios 23,05 por 100; con estudios primarios 42,42 por 100; con estudios secundarios 19,53 por 100; con estudios universitarios 6,68 por 100. Esta distribución de la población total, varía mucho según los grupos de edad: así, mientras entre los mayores de 65 años hay un 50 por 100 de personas analfabetas o sin estudios, en las generaciones menores de 25 el 50 por 100 tienen estudios secundarios.

En 1982, a precios y tipos de cambio corrientes, la **renta per capita** española era de 4.778 dólares USA, aproximadamente la mitad que Francia (9.961) y la tercera parte que Suiza (14.929). Teniendo en cuenta en las paridades el poder adquisitivo (o los niveles de precios), la renta per capita fue de 6.870 dólares USA, frente a los 10.747 de Francia y los 13.106 de los Estados Unidos. En términos reales, por tanto, es mayor que en términos nominales, y equivale aproximadamente a la mitad de la de los USA. La renta per capita es comparativamente inferior al nivel tecnológico de la producción, pero la capacidad de consumo vuelve a ser mayor por ser el gasto público más reducido de lo habitual en otros países. La renta disponible para el gasto así producida, se distribuye

entre las familias de modo más desigual que en casi cualquier país europeo, sin que se adviertan tendencias a aumentar la igualdad en este campo.

Desde el punto de vista político, España es una Monarquía parlamentaria. En noviembre de 1975 moría el general Franco y era sustituido por el Rey al frente de la Jefatura del Estado. Desde ese momento se inicia un proceso de liquidación desde dentro de las instituciones del franquismo. Las Cortes franquistas aprobaron por gran mayoría una Ley de Reforma Política que, permitió celebrar en 1977 las primeras elecciones libres desde 1936 y dismantelar las instituciones más características del Estado franquista, como los Sindicatos Verticales y la Organización del Movimiento. Los votos se concentraron en las formaciones políticas que representaban las tendencias moderadas de la izquierda y la derecha, la Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español, dejando en franca minoría a los políticos de la derecha más conservadora reunidos en Alianza Popular y al Partido Comunista. La distribución de votos y escaños en las elecciones de 1977, daba la mayoría a UCD, que habría de gobernar hasta 1982. Las Cortes surgidas de estas elecciones consensuaron una Constitución que fue sometida a referéndum y aprobada en 1978.

La transición de la dictadura a la democracia se realizó sin traumas, pero tuvo sus costes en términos de política económica: por un lado en el sentido de indecisión en la búsqueda de soluciones a la crisis que, desde finales de los 60, afectó a toda Europa; por otro lado el Estado adquirió compromisos que aumentaron considerablemente su déficit y los sindicatos lograron subidas salariales que no se correspondían con reales aumentos de productividad.

Pese a los esfuerzos realizados por los gobiernos, la situación económica ha mejorado débilmente tan sólo a lo largo de ésta década. El programa electoral del PSOE, que ganó las elecciones en octubre de 1982, incluía como objetivo prioritario la lucha contra el paro, es decir, la reactivación económica y la creación de nuevos puestos de trabajo. Para lograr este objetivo, los dos primeros años de gobierno se han dedicado preferentemente a la lucha contra la inflación, por medio de la reducción del crecimiento salarial y la disminución del déficit público, de modo que, al bajar la inflación y subir el beneficio empresarial, aumentara la inversión.

Los resultados inmediatos de esta política, a mediados de 1984, eran apreciables en la reducción de la inflación (hasta el 10 por 100), e inapreciables en el aumento de la inversión y la reducción del paro. Al mismo tiempo, se ha emprendido una ambiciosa y dolorosa reestructuración de la economía, cuya más llamativo ejemplo es el proceso de reconversión industrial, inducido también por la perspectiva del ingreso en la CEE.

En relación a la política educativa, los dos condicionantes más importantes son el limitado crecimiento del presupuesto dedicado a educación, que no basta para acometer con rapidez todas las reformas previstas en el programa de gobierno, y el hecho de que, tras terminar en cualquier nivel de estudios, lo que espera al estudiante es un largo período de búsqueda de empleo.

1.2. EL MARCO ADMINISTRATIVO DE LA ENSEÑANZA

Según la Constitución de 1978 España es una Nación integrada por diversas nacionalidades y regiones con derecho a la autonomía. Por ello la Administración del Estado está siendo reformada a fin de adaptar su estructura a la nueva organización territorial del país y a la distribución del poder político entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En los departamentos ministeriales y demás organismos que integran la Administración Central, se van suprimiendo las estructuras de gestión y se reconvierten en servicios de coordinación, planificación, inspección y documentación, ya que son éstas las funciones que básicamente corresponderá realizar a dicha Administración Central en el nuevo Estado de las Autonomías.

El **Ministerio de Educación y Ciencia** también ha empezado a adaptarse al desarrollo del proceso autonómico. Cuando se estableció su estructura actual (en abril de 1983), se habían traspasado las funciones y servicios educativos a cuatro Comunidades Autónomas y se preparaba el traspaso a otras dos. Ello quiere decir, que cuando el proceso de descentralización política en el campo de la enseñanza se cierre, mediante las correspondientes transferencias a las once Comunidades Autónomas restantes, el MEC, habrá de ser reformado de nuevo.

La **política educativa del Estado** es elaborada por el Ministro asistido por el Consejo de Dirección, que constituyen el Secretario de Estado de Universidades e Investigación, el Subsecretario, el Presidente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, el Secretario General Técnico, los Directores Generales, el Director del Gabinete del Ministro y el Director del Gabinete del Secretario de Estado.

En el plano legal, la **descentralización política** se instrumenta por medio de la distribución de competencias entre el Estado y las diecisiete Comunidades Autónomas en que ha quedado organizado territorialmente el país.

Se considera que la educación es una **competencia compartida** por cuanto determinados aspectos de la misma incumben al Estado mientras que otros corresponden a las Comunidades Autónomas.

La reserva de competencias al Estado tiene la finalidad de asegurar la unidad básica del sistema educativo en todo el país. El concepto de «unidad básica» deja abiertas las puertas a que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, completen, con relación a sus respectivos territorios, la parte básica del sistema, con elementos propios diferenciadores. Las **materias reservadas** al Estado con ese fin son las siguientes:

a) - La regulación de las condiciones para que los títulos académicos y profesionales puedan tener validez en todo el territorio del Estado.

b) - La promulgación de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución que establece los derechos fundamentales en materia de educación.

c) - La ordenación general del sistema educativo, que comprende: la determinación de la duración de la escolaridad obligatoria; la regulación de niveles, grados, especialidades, ciclos, modalidades de enseñanza, así como el número de cursos que en cada caso corresponda y los requisitos de acceso de un nivel de enseñanza a otro.

d) - La fijación de las enseñanzas mínimas o tronco común de conocimientos, con carácter obligatorio para todo el país, y la autorización de los manuales o libros de texto correspondientes a esas enseñanzas.

e) La determinación de los requisitos mínimos de los Centros de enseñanza, que se refieren a la titulación académica del profesorado, relación numérica alumno profesor, instalaciones docentes y deportivas y número de puestos escolares.

f) En las Comunidades Autónomas con lengua propia (Cataluña, País Vasco, Galicia, Comunidad Valenciana e Islas Baleares), el Estado tiene también competencia para asegurar el derecho y el deber de conocer la lengua castellana.

Las materias cuyas competencias no estén atribuidas al Estado por la Constitución podrán corresponder a las **Comunidades Autónomas** por virtud de sus Estatutos de Autonomía.

Las Comunidades Autónomas han sumido ya la casi totalidad de las competencias que tienen reconocidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Ello ha dado lugar a la configuración de una Administración efectiva en cada una de dichas Comunidades adecuadamente estructurada y con los medios suficientes para el desempeño de las funciones correspondientes. Estos medios proceden básicamente de los que tenía el Estado en la respectiva Comunidad y que se traspasan a ésta a través de acuerdos entre la Administración Central y la autonómica.

Existen, por último, cuestiones en las que ni la Administración Central del Estado ni la Administración autonómica pueden actuar por sí solas, sino que es precisa la cooperación de ambos poderes públicos. Las competencias compartidas son las siguientes:

a) El intercambio de información, necesario para que exista una planificación global en el campo de la enseñanza así como una adecuada utilización de los recursos disponibles.

b) La investigación educativa.

c) El perfeccionamiento del profesorado.

d) La enseñanza a distancia, que desarrollan tres centros públicos nacionales y un número elevado de centros privados.

La existencia de diversas administraciones públicas, resultado del proceso de descentralización política, requiere el funcionamiento de mecanismos institucionales de coordinación. A esta finalidad responde la creación de las **Conferencias Sectoriales** integradas por los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y el Ministro de Educación del Gobierno de la Nación, bajo la presidencia de éste.

Por otro lado, el cumplimiento de las leyes que regulan el juego competencial que se ha venido describiendo, se asegura por medio de la **Alta Inspección**, que tiene las misiones de supervisión (en materia de enseñanzas mínimas, ordenación general del sistema educativo, títulos académicos, características del libro de escolaridad y condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos lingüísticos, subvención y becas) y de información (en materia de elaboración de las estadísticas para fines estatales).

Esta nueva institución de control ha venido a sumarse a las ya existentes en la Administración educativa, que, desde 1970 eran: la **Inspección Técnica** (que desarrolla su actividad específica en el ámbito de la función educativa), y la **Inspección General de Servicios** (dirigida, al control de recursos y procedimientos de gestión como ámbito específico de la función administrativa).

1.3. LA FINANCIACION DE LA ENSEÑANZA

Es un lugar común señalar el bajo nivel de gastos educativos en España, que en el año 1981 se cifraban en un 5 por 100 del P.I.B. Sin embargo este porcentaje peca por defecto al no incluir algunos gastos de entes públicos diferentes del MEC y gastos privados tales como la manutención y residencia de los estudiantes.

El presupuesto del MEC viene siendo en los últimos años igual al 15 por 100 de los Presupuestos Generales del Estado, y equivalente al 2'7 por 100 del PIB. La comparación con los demás países de la OCDE resulta desfavorable para España. Así, mientras en 1979 este presupuesto equivalía al 2'3 por 100 del PIB, en Alemania era el 4'6 por 100, en Australia el 5'9 por 100, en Canadá el 7'4 por 100, y en Francia el 3'7 por 100. España sólo estaría por encima de Grecia, Portugal y Turquía. Sin embargo, el MEC no es el único agente del gasto público, aunque sea el más importante; otros Ministerios distintos del de Educación, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales colaboran de forma sustancial a sufragar los gastos públicos de la enseñanza. Por tanto en 1983 estos gastos no fueron los 631.000 millones de pesetas del presupuesto del MEC, sino 804.000 millones, lo que equivale al 3'5 por 100 del PIB, (porcentaje aproximadamente igual al de Francia).

Es preciso, además, tener en cuenta la debilidad del gasto público español en general. El presupuesto del MEC viene a significar el mismo porcentaje de los Presupuestos Generales del Estado que en cualquier país de la OCDE. Y son los Presupuestos Generales del Estado, en su conjunto, los que significan un porcentaje menor del PIB que en los demás países de la OCDE. La debilidad del gasto público en España por tanto, no se localiza en los gastos de la Administración central, sino en los de los entes locales. El presupuesto de Educación es el 15 por 100 del presupuesto general, pero el gasto público en educación es sólo el 10 por 100 del gasto público total. Esta magnitud es desde luego baja, y se suple con los gastos privados de las familias, que se constituyen así en una parte muy importante de la financiación de la enseñanza.

De todos modos el ritmo de crecimiento del gasto privado en educación ha sido menor que el del gasto público ya que, mientras en 1970 la proporción entre ambos era de 70 a 100, en 1981 era de 45 a 100.

La distribución de los **gastos públicos y privados** en la enseñanza es bastante compleja. No todos los gastos privados se destinan a la enseñanza privada, ni tampoco los gastos públicos van a parar a la enseñanza pública. Las familias pagan derechos de matrícula y otras tasas en la enseñanza pública, y el Estado subvenciona la enseñanza privada y concede becas a alumnos individuales.

La medida en que los particulares deben financiar la enseñanza pública y los entes públicos la enseñanza privada es objeto de constantes controversias. En los niveles obligatorios, la Constitución establece que los poderes públicos ayudarán a los centros privados que cumplan los requisitos que determinen las leyes, además de declarar que esta enseñanza obligatoria será gratuita para todos. En consecuencia, la determinación legal de la cuantía de estas ayudas y de las condiciones que deben reunir los centros para recibirlas se ha constituido en el objeto de una importante batalla entre partidos políticos, sindicatos y grupos de presión y opinión.

Desde 1970, en los **presupuestos del MEC** la función que crece sostenidamente es la de las transferencias corrientes, en detrimento de las inversiones

reales. El porcentaje dedicado al mantenimiento de los centros públicos (personal y servicios) permanece estable (en torno al 58 por 100); las inversiones reales han pasado del 31'6 por 100 al 12'3 por 100; mientras las transferencias corrientes eran en 1970 el 8'7 por 100 del presupuesto y en el 84 son el 30'9 por 100.

La mayor parte de estas transferencias se dedican al mantenimiento subvencionado de la enseñanza privada, a las becas y el transporte escolar. El ritmo de incremento de las subvenciones a centros privados está en aproximadamente el 15 por 100 anual, con lo que desde 1973 hasta la fecha, se llegan a financiar más del 90 por 100 de los centros de enseñanza obligatoria, que antes y durante todo el período de la dictadura, no recibían subvención de ninguna clase. Este hecho refleja una opción en la financiación de la enseñanza que hicieron los Gobiernos posteriores a 1975. Para garantizar la gratuidad podía haberse recurrido al fomento de la enseñanza estatal. Esto sólo se hizo en 1978, a consecuencia de la presión ejercida por la oposición. El resto del tiempo, se prefirió garantizar la gratuidad a través de subvenciones a los centros privados, ahorrándose de este modo el costo de las construcciones de centros públicos.

En cuanto al **gasto privado** una parte puede considerarse como sustitutivo de la insuficiencia del gasto público; otra parte, sin embargo, es más bien complementaria del gasto público, en el sentido de que las familias, en proporción a los ingresos, gastarán más en educación aun cuando el poder público les asegure puestos escolares idénticos y gratuitos. Es decir, que los gastos en educación aumentan en proporción a las rentas de las familias, porque éstas gastan en actividades extraescolares, servicios (transporte, comedor, etc.) y atención a hijos en niveles educativos no obligatorios lo que ahorran en escolaridad a causa de las subvenciones.

2. El sistema educativo español: estructura y características generales

El sistema educativo actual data de la Ley General de Educación de 1970 que regula y estructura, por primera vez en este siglo, todo el sistema de enseñanza. Es una ley de gran alcance, que pretendió superar todas las contradicciones internas en que el sistema había caído a base de sucesivas reformas sectoriales, insuficientes para responder al acelerado cambio social y económico de la España de aquellos momentos. Los planteamientos de la Ley se inscriben en la tradición educativa liberal y suponen un reconocimiento implícito del fracaso de la educación autoritaria propia del nacional-catolicismo de los últimos 30 años.

En cuanto a estructura general, el sistema diseñado por esta Ley sigue vigente aunque, como es natural, a lo largo de estos quince años por un lado se ha ido implantando poco a poco lo legislado, y por otro se han ido introduciendo ciertas reformas. En especial, el cambio de régimen político plasmado en la Constitución de 1978 ha introducido, lógicamente, diferencias de enfoque y modificaciones parciales.

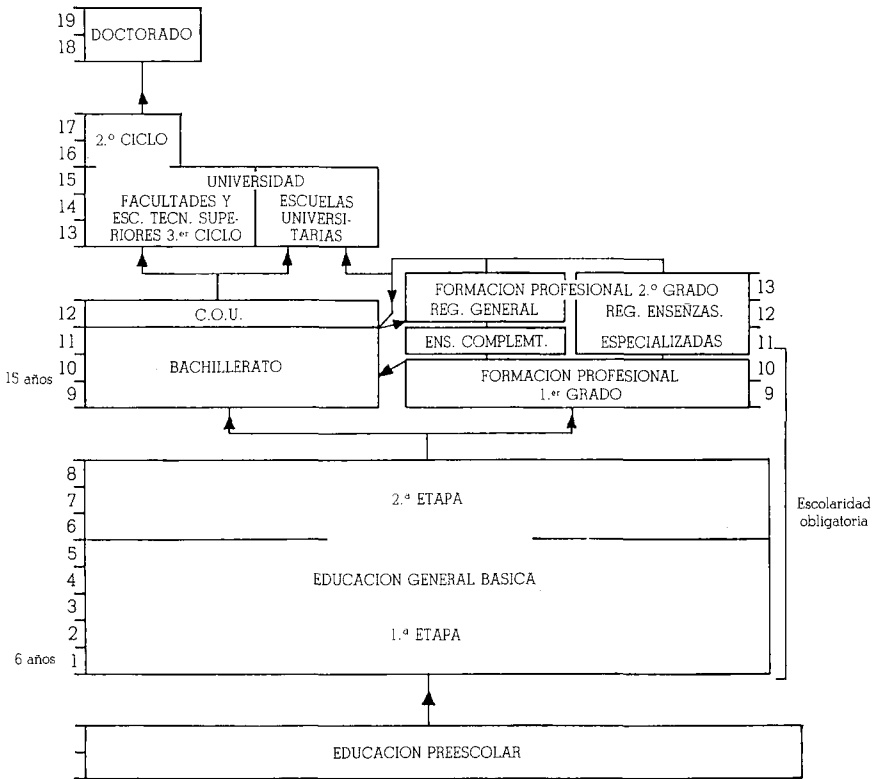
2.1. ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO

Desde una perspectiva global de «educación permanente», la L.G.E. diseñó un **sistema unitario** (se suprime la doble vía que existía antes para la Educación Primaria y Secundaria inferior) y **flexible** (se crean numerosos «puentes» y posibilidades de paso de una rama a otra en los niveles superiores), con el objetivo de ofrecer a toda la población la igualdad de oportunidades educativas y de desarrollar hasta el máximo las capacidades de todos los españoles.

Desde esta óptica, el sistema se estructura en **cuatro niveles**, a los que hay que añadir la modalidad de educación permanente de adultos:

- a) **Preescolar**, incluido por primera vez en el sistema escolar, aunque no como nivel obligatorio ni gratuito.
- b) **Educación General Básica**, (EGB) período de escolaridad obligatorio y gratuito que abarca de los 6 a los 14 años y está dividido en dos etapas (equivalente a la primaria más la secundaria inferior de otros países).
- c) **Enseñanzas Medias** (equivalente a la secundaria superior de otros países), que comprende el Bachillerato (BUP) y el Curso de Orientación Universitaria (COU) por un lado y la Formación Profesional (FP) por otro, cuyo primer nivel es también obligatorio para los alumnos que no sigan bachillerato.
- d) **Enseñanza Universitaria**, con tres ciclos.

DIAGRAMA DEL SISTEMA EDUCATIVO



En el diagrama puede verse gráficamente esta estructura. Es suficientemente expresivo por sí mismo para no requerir comentarios. Por otro lado los detalles referentes a cada uno de los niveles se exponen más adelante.

2.2. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO

Pretendemos aquí caracterizar en unas cuantas pinceladas, que faciliten una visión de conjunto, el sistema educativo español tal como lo diseñó la Ley de 1970, pero también tal como la realidad lo ha ido conformando. Es decir, se omitirá aquello que fueron sólo intenciones, para reflejar únicamente rasgos reales.

- A. El logro más importante es sin duda la generalización de **la educación de 6 a 14 años** para toda la población. Generalización en el doble sentido de integrar en un sistema único, no discriminatorio, a todos los niños comprendidos en estas edades, y de escolarización plena. En efecto, se ha pasado en una década de unas tasas de escolarización del 64 por 100 en la población de 6 a 10 años y del 34 por 100 en la de 11 a 14 en 1968 a tasas prácticamente del 100 por 100 a partir de 1975.
- B. También es nota característica de la Reforma española del 70, la marcada **preocupación por la calidad de la enseñanza**. La Ley no supuso sólo la extensión de la educación, sino que procuró una enseñanza de calidad para todos. Con esta finalidad se hizo una reforma de planes de estudio, contenidos y métodos, y un gran esfuerzo por mejorar el equipamiento de los centros, el material didáctico, y la formación de profesores (por esta razón las Escuelas de Formación de Profesorado de EGB pasaron a integrarse en la Universidad). No puede decirse que se hayan alcanzado las cotas de calidad deseables, pero sí que se ha mejorado sensiblemente respecto a las épocas anteriores, al menos en la EGB. Quedaron desde luego aún zonas desfavorecidas, escuelas unitarias, niños mal escolarizados, la gran laguna de la no gratuidad del Preescolar, y mucho que hacer en cuanto a renovación de contenidos y métodos. Pero con visión histórica hay que reconocer un gran avance, desde aquella escuela autoritaria y despreocupada de los aspectos técnico-pedagógicos, en los años de la postguerra hasta la escuela de los años 70.
- C. La Ley General de Educación acaba con el principio de subsidiariedad del Estado implícito en los planteamientos de la educación hasta 1970. En el preámbulo de la Ley se reconoce la **función docente del Estado** en cuanto a asumir responsabilidades en la planificación de la enseñanza y en la provisión de puestos escolares. Se inicia una planificación a nivel nacional, provincial y local basada en un mapa escolar que muestra la distribución de los centros escolares y en estudios que permitan determinar las necesidades educativas del futuro inmediato.
- D. No obstante lo afirmado anteriormente, es decir que el Estado planifica y controla la educación, como servicio público que es, el sistema español se caracteriza por una presencia notable de la **enseñanza privada** en los niveles no universitarios. La proporción de la enseñanza pública y la privada en los distintos niveles, en el curso 1981-82 era la siguiente: en preescolar 56'1 por 100 pública frente a 43'9 privada; en EGB 63,5 por 100 y 36'5 por 100 respectivamente; en F.P. 55'9 y 44'1 por 100; en BUP 66 y 34 por 100. En la última década la enseñanza privada ha disminuido considerablemente con relación a la pública, pero sigue teniendo un gran peso en el sistema.

Esta dicotomía enseñanza pública enseñanza privada —y en especial la financiación de esta última— es uno de los puntos más ambientalmente tratados en la Ley y ha dado lugar a numerosos problemas en los últimos años. Por supuesto, las tensiones no son sólo de origen económico sino también ideológico. Pero, dejando aparte ambos aspectos en los que no entramos, es evidente que la existencia de una enseñanza privada tan numerosa constituye una peculiaridad del sistema desde el punto de vista pedagógico, por lo que incluye de variedad de la oferta. Con esto queremos decir que se puede estudiar en **centros públicos** de una calidad media aceptable y bastante homogénea —dentro de ciertos márgenes moderados de variabilidad y con algunas excepciones—, en **centros privados** de calidad muy diversa, que van desde colegios o academias pequeños, pobres, con malas instalaciones y escasos recursos, a centros amplios, modernos y confortables e incluso lujosos; de colegios sumamente tradicionales en su concepción de la enseñanza, a otros innovadores y vanguardistas; de centros con estrecha dependencia de la Iglesia Católica, a otros con ideologías muy dispares o sin ninguna adscripción ideológica etc, etc. En todo caso, esta variedad es un dato importante a tener en cuenta a la hora de comprender y enjuiciar el sistema. Porque, además, engendra otra peculiaridad que es el **transporte de alumnos** en las grandes ciudades, ya que están escolarizados no por zonas de residencia, sino según el tipo de centro elegido por los padres (a veces a gran distancia del domicilio). Transporte de alumnos que si se suma al rural para asistir a las concentraciones escolares suma un importante volumen, hasta el punto de constituirse en un cierto problema «para-escolar».

- E. Puede también decirse que el sistema español es estructuralmente **poco selectivo** en comparación con los de otros países. Esa fue la intención de la L.G.E. y en virtud de este principio se establece el sistema de **evaluación continua**. Esto implica —además de un modo determinado de medir el rendimiento de los alumnos, inserto en la dinámica pedagógica del aula— que no existan exámenes ajenos al propio proceso formativo de los estudiantes (realizados por el Estado, la Inspección, las autoridades locales, etc... o cualquier instancia exterior al centro docente). No hay exámenes para pasar de un nivel a otro, ni siquiera para pasar de Enseñanza Primaria a la Secundaria. Bien es verdad que existe una doble **titulación** al finalizar la EGB (una permite seguir estudios de Bachillerato y otra no) que podría considerarse como un medio de selección (y lo es). Pero aún así, la selección efectuada por este medio sitúa el sistema educativo español entre los menos selectivos en comparación con aquellos que efectúan un examen para el paso de Primaria a Secundaria. En España obtienen el título de Graduado Escolar (que capacita para seguir BUP) aproximadamente el 65 por 100 de los alumnos que terminan la EGB. Otra cosa es que, después, alumnos que podrían seguir estudios secundarios no lo hagan o los abandonen a medias, por motivos sociales o económicos.

Sí existe, en cambio, en España un examen de selectividad para el acceso a la Universidad. Pero es un examen que, en una o varias convocatorias, aprueban la práctica totalidad de los alumnos que se presentan a él, y sólo algunas carreras que tienen establecido el «numerus clausus» son verdaderamente selectivas.

- F. Una preocupación de la Reforma Educativa del 70 fue establecer **relaciones entre el sistema educativo y el mundo del trabajo**, en el sentido de que la educación prepare para el trabajo y en el sentido de que haya una posibilidad constante de trasvase. Con esta preocupación se integra en el sistema educativo la Formación Profesional y se la intenta conectar con el sistema productivo. De los cuatro tipos de sistemas posibles de planteamiento de la F.P. en España se ha adoptado el de «distanciamiento», es decir una formación llevada a cabo dentro del sistema escolar y obedeciendo a sus reglas, sin estar propiamente sujeto a las necesidades del sistema productivo y de la estructura del empleo. Este sistema en período de expansión da buenos resultados, pero en la época de crisis económica (con sus secuelas de paro) crea desajustes grandes entre el mundo de la educación y el del trabajo. Por otro lado, en los demás niveles educativos (EGB, Bachillerato y Universidad) la desconexión del mundo del trabajo es casi total. Por supuesto no existe nada del tipo «alternancia estudio-trabajo», las prácticas «in situ» se limitan a contadas carreras universitarias, las visitas de escolares a empresas, servicios, etc... son poco frecuentes, la orientación vocacional no existe de forma institucionalizada y las enseñanzas pre-tecnológicas ocupan un lugar muy secundario en los currícula de todos los niveles. No obstante, algo se ha avanzado en esta línea a partir del 70 y —a pesar de que los tiempos no son precisamente favorables para ello— la relación sistema educativo/sistema productivo es una meta hacia la que se tiende.
- G. Una de las críticas más frecuentes a la Reforma del 70 ha sido lo **poco democrático** del proceso seguido para su diseño y el **centralismo** del sistema por ella configurado.

En efecto, la Ley General de Educación —y su desarrollo posterior en programas de estudio, orientaciones metodológicas, etc...— fue gestado por un equipo de expertos, con consultas más formales que reales a contados grupos sociales, pero sin participación de los sectores implicados en el mundo de la enseñanza. Esto era lógico en España, debido a su especial situación política. Pero hay que reconocer que en este punto concreto de la participación en la planificación de la enseñanza tampoco constituía una excepción en el contexto mundial de los años 70.

El centralismo —y su consecuencia el uniformismo— ha sido una característica constante del sistema educativo español y lo siguió siendo después del 70, a pesar de las declaraciones de intenciones de la Ley. El control, la planificación, la ordenación académica en todos sus detalles... todo ha estado centralizado en el Ministerio de Educación, con poco margen de decisión para las comunidades locales y los centros docentes.

Ambos temas —descentralización y participación en la planificación de la enseñanza— se han hecho especialmente presentes a partir de la Constitución de 1978.

2.3. LA CONSTITUCION DE 1978: REPERCUSIONES EN EL SISTEMA EDUCATIVO

El artículo 27 de la Constitución marca los principios generales de toda legislación en materia educativa:

«1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.

5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.

6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.

7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.

8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.

10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.»

Para hacer realidad la serie de principios y derechos que este artículo establece, se han promulgado dos **Leyes Orgánicas** y una tercera está pendiente de recurso ante el Tribunal Constitucional. La Ley Orgánica 5/1980 de 19 de junio, que regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE), tiene por objeto desarrollar los apartados 3 al 9 del artículo 27 (los dos primeros apartados pueden considerarse directrices generales siempre presentes). La Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) —aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 15 de marzo de 1984 y que entrará en vigor cuando el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de algunos de sus artículos¹ versa sobre la misma materia y derogará la primera cuando sea promulgada. Ambas regulan la **enseñanza tanto pública como privada de niveles no universitarios**, pero cada una desde una orientación ideológica y política diferente (como es lógico, puesto que son obra de partidos políticos distintos). Lo fundamental de las dos es que establecen un marco de relaciones (poderes públicos-derechos individuales en materia de enseñanza y **enseñanza pública - enseñanza privada**) y regulan la **participación democrática** en la educación. Pero mientras en el primer punto la LOECE no aborda el importante aspecto de la financiación de la enseñanza privada en los niveles obligatorios (que expresamente deja para otra Ley posterior) la LODE lo desarrolla. En el segundo punto la LOECE sólo regula la participa-

¹ La LODE ha sido promulgada el 3 de julio de 1986.

ción de la comunidad educativa en los centros docentes, y en cambio la LODE establece también los cauces de participación general en la enseñanza.

El apartado 10 del artículo 27 se ha desarrollado en la Ley Orgánica 11/1983 de 25 de agosto de **Reforma Universitaria**, cuyo objeto es convertir en algo real la vieja aspiración —ya formulada en la Ley General de Educación— de autonomía universitaria.

La Constitución ha afectado también al sistema educativo en dos puntos importantes. En primer lugar la **descentralización** de la administración de enseñanza con la consiguiente transferencia de competencias y funciones a las Comunidades Autónomas, y lo que ello implica de ruptura de la «uniformidad» del sistema (no de la unidad, que se mantiene).

El segundo punto importante es la **enseñanza de (y en) lenguas vernáculas** en las Comunidades Autónomas con idioma distinto del castellano. Respecto a las lenguas de España la Constitución (en el artículo 3) dice lo siguiente:

«1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho de usarla.

2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.

3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección».

Por tanto, el Estado Español, como tal, es monolingüe, pero existe un bilingüismo territorial en aquellas comunidades en las que se habla otro idioma; es decir, en Baleares, Cataluña, Galicia, País Vasco y Valencia. En estas comunidades se ha instrumentado la enseñanza de la lengua respectiva mediante cinco decretos (uno para cada una de ellas) y otras tantas órdenes que los desarrollan, que regulan tanto su utilización como idioma vehicular en el centro escolar como su aprendizaje a modo de segunda lengua.

La razón de optar por la fórmula territorial reside en la poca dispersión lingüística del Estado Español. Pero la existencia de minorías numerosas castellanoparlantes en las Comunidades Autónomas con idioma propio exige que la territorialidad de los derechos lingüísticos se combine con el carácter personal del ejercicio de los mismos, de tal forma que se mantiene y protege el derecho a recibir enseñanza en la lengua del Estado.

3. Características y funcionamiento de los distintos niveles educativos

3.1. PREESCOLAR

La Ley General de Educación de 1970 recoge, dentro de la estructura del sistema español, la educación preescolar como el **primer nivel** en la educación permanente del individuo. Su objetivo fundamental es el desarrollo armónico de la personalidad del niño, tiene carácter voluntario y comprende hasta los cinco años de edad. Está dividido en dos etapas:

- **Jardín de infancia**, para niños de 2 y 3 años.
- **Escuela de párvulos**, para niños de 4 a 5 años.

Los contenidos de enseñanza de estos niveles consisten en juegos, actividades de lenguaje (incluida, en su caso, la lengua nativa), expresión rítmica y plástica, observación de la naturaleza, ejercicios lógicos y prenuméricos y desarrollo del sentido comunitario.

En la actualidad, la característica que mejor puede definir la situación de la Educación Preescolar en España es la «diversidad» por la existencia de centros de diferentes tipos según el organismo de que dependen, la estructura económica que los mantiene, y la población infantil que acogen.

Un intento de clasificación podría ser el siguiente:

- Unidades de preescolar en escuelas públicas donde además se imparte EGB.
- Unidades de preescolar en centros privados de EGB.
- Escuelas Infantiles Laborales, financiadas por el Ministerio de Trabajo, con la finalidad de ayudar a la mujer trabajadora.
- Escuelas Infantiles del Instituto Nacional de Asistencia Social, para hacerse cargo de niños cuyas condiciones familiares aconsejan una atención complementaria.
- Escuelas Infantiles de Empresa: instituciones anejas a las empresas/centros de trabajo de los padres.

- Escuelas Infantiles Municipales.
- Escuelas Infantiles Privadas.

Durante 1982-83 han cursado Educación Preescolar 1.187.617 alumnos. Lo que supone aproximadamente el 50 por 100 de la población de 2 a 5 años. La distribución por sectores es la siguiente: el 57,5 por 100 del total de alumnos asisten a centros públicos y el 42,5 por 100 a centros privados.

La situación varía en gran medida del Jardín de Infancia, donde acude el 10 por 100 de la población infantil de 2 y 3 años, al Parvulario, donde están escolarizados el 85 por 100 de los niños de 4 y 5 años. Además en Jardines de Infancia el sector privado absorbe al 87,7 por 100 de la población escolar y el sector público el 12,3 por 100 restante; mientras que en Párvulos el 62 por 100 de los alumnos asisten a escuelas públicas y el 37,5 a privadas.

El **profesorado** que atiende a estos niños es tan diverso como los centros. Los profesores de las unidades de preescolar de escuelas de EGB tienen el título de Profesores de EGB (expedido por las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado) y a veces (en un 33 por 100 de los casos) son además especialistas en Preescolar. Pero el profesorado de las escuelas infantiles (en especial las privadas) es variado en cuanto a su cualificación e incluso carece de toda titulación.

Ante la diversidad de situaciones, propiciada por una falta de ordenación legal del sector, que redundaba en perjuicio de la calidad, se ha abordado en los últimos meses un proyecto de **Ley de Escuelas Infantiles** donde se establecen las bases para regular la educación de los niños de 0 a 5 años.

3.2. LA EDUCACION GENERAL BASICA

La Educación General Básica es el período de escolaridad obligatorio y unificado que cursan normalmente todos los alumnos entre los 6 y los 14 años. Al finalizar la EGB, los alumnos que hayan superado los 8 cursos adecuadamente reciben el título de Graduado Escolar. Sin embargo, aquellos otros que hayan cursado 8 años de escolaridad (de 6 a 14), correspondan estos o no a los 8 cursos de EGB, sin superar los niveles académicos exigidos, recibirán el Certificado de Escolaridad. También hay la posibilidad de obtener el título de Graduado Escolar mediante la realización satisfactoria de un examen o prueba de madurez que pueden hacer aquellas personas que no hayan cursado estudios de EGB o no los hayan superado debidamente.

El certificado de escolaridad capacita tan sólo para el ingreso en centros de Formación Profesional de Primer Grado y para ocupar puestos de trabajo poco cualificados. Con el título de Graduado Escolar en cambio puede también accederse al Bachillerato y suele ser requisito para trabajos mínimamente cualificados.

3.2.1. Ordenación académica de la EGB: Currículum, métodos pedagógicos y profesorado

Un nivel educativo de este tipo, único obligatorio y completo en sí mismo —es decir que no presupone continuidad— ha de tener por fuerza unas características muy peculiares, puesto que debe ser flexible para que en él quepan niños de muy diferentes situaciones, medios socio-económicos, zonas geográficas, etc..., además tiene que pro-

porcionar una formación que a la vez prepare para la vida y para los estudios posteriores.

Lo que caracteriza a la EGB es la primacía de lo formativo sobre lo informativo y el intentar cubrir tanto la vertiente individual del ser humano (desarrollo de capacidades acorde con el proceso de cada niño) como la social (adquisición de hábitos sociales y de sentido de pertenencia a la comunidad). Estos principios implican un enfoque especial de los contenidos, los métodos, el material didáctico, la organización escolar y las relaciones profesor-alumno, con repercusiones prácticas de gran envergadura.

La Ley General de Educación de 1970, dividió los 8 años de estudios que comprende la EGB en dos etapas:

a) La **primera etapa** abarca cinco años (de los 6 a los 10 aproximadamente), y se caracteriza por la globalización de las enseñanzas (impartidas por un sólo profesor). La información se subordina totalmente a la formación y los conocimientos no tienen más sentido que el de despertar las facultades intelectuales, facilitar la integración social y estimular la iniciativa creadora del alumno. En consecuencia se da prioridad a las técnicas instrumentales y fomento de toda forma de expresión (oral, escrita, corporal, plástica, etc.).

b) La **segunda etapa** comprende tres años (en general de los 11 a los 14). En ella se inicia una diversificación por áreas de saber (impartidas por varios profesores) y se da mayor importancia a la adquisición y sistematización de los conocimientos, aunque sigan siendo fundamentales las técnicas de expresión. La orientación escolar se considera una pieza clave en esta etapa, para ayudar al alumno a dar cohesión a sus experiencias formativas —ahora diversificadas— y para facilitarle las opciones posteriores al período de escolaridad obligatoria.

El currículum propuesto por el Ministerio para ambas etapas era innovador en el sentido de que no era una normativa rígida que debía seguirse con carácter imperativo, sino unas directrices y sugerencias orientativas del quehacer escolar. Se señalaban unos objetivos generales y otros específicos por áreas de conocimiento y se proponían contenidos y actividades encaminados a lograrlos.

Este sistema supuso una profunda renovación de la escuela y de los métodos pedagógicos, pero en algunos sectores produjo desconcierto y se consideró causa de fracaso escolar. Por estos motivos, añadidos a la descentralización política que obliga al Estado a establecer las bases mínimas comunes del sistema educativo, en 1981 se establece una nueva regulación de la EGB.

La primera etapa de la EGB se ordena, a efectos de programación y de evaluación y promoción de los alumnos, en dos ciclos:

- a) **Ciclo Inicial**, que comprende el primero y segundo curso de EGB.
- b) **Ciclo Medio**, que comprende los cursos tercero, cuarto y quinto de Educación General Básica.

Se fijan para cada Ciclo y para cada curso, unos «niveles básicos de referencia» o contenidos mínimos que los alumnos deberán alcanzar antes de pasar al siguiente o terminar, en su caso, la escolarización. Esto evitará el riesgo de la indefinición de los programas y posibilitará el control del rendimiento

de los alumnos, del profesorado, de los centros y del propio sistema educativo. Se ha puesto especial empeño en aunar la formación básica común para todos los niños españoles, que garantice la homologación de los títulos en este nivel, con el cultivo de los valores culturales propios de cada región.

El actual **currículum** de los ciclos inicial y medio es el siguiente:

Area	Horas semanales	
	Ciclo Inicial	Ciclo Medio
Lenguaje	7	7
Matemáticas	5	5
Ciencias Sociales y Educación Cívica	Experiencias (para el C. Inic.)	2,5
Ciencias Físico-naturales		3
Religión o Ética	1,5	1,5
Educación Artística (música, pintura y dramatización)	3	2
Educación Física	2,5	3
De libre disposición	1	1
	25	25

La segunda etapa de EGB se denominará Ciclo Superior, pero su reforma está aún en fase de estudio. Por tanto, siguen vigentes para ella las «orientaciones pedagógicas» de la Ley de 1970. Su currículum se compone de las siguientes materias (con un total de 25 horas lectivas semanales):

- Lengua Española.
- Lengua Extranjera.
- Matemáticas.
- Area Social y Cultural y Subárea de Educación Cívica.
- Ciencias de la Naturaleza.
- Formación religiosa o ética.
- Artes Plásticas.
- Formación pretecnológica.
- Formación musical.
- Educación física y deportiva.

Los **profesores** de EGB tienen una titulación universitaria de grado medio. Reciben su formación en las Escuelas Universitarias de Profesorado de EGB durante tres años, en los que cursan materias comunes de tipo pedagógico y una especialidad en preescolar, pedagogía terapéutica, humanidades o ciencias (estas últimas para impartir las asignaturas correspondientes en la 2.ª etapa).

3.2.2. Datos de escolarización y rendimiento.

En el curso 1982-83, los **alumnos** de EGB han sido 5.633.518, lo que representa el 100 por 100 de la población comprendida entre 6 y 14 años. De estos alumnos el 63,3 por 100 está escolarizado en centros públicos y el resto en centros privados.

El número de **escuelas** de EGB es 19.623, de ellas 14.514 son públicas y el resto privadas. De donde se deduce que las escuelas privadas son por término medio más grandes que las públicas.

A partir de 1970 se ha seguido en España una política de «concentración escolar» para hacer desaparecer las «escuelas unitarias». Las concentraciones, junto al transporte escolar, han permitido la supresión paulatina de multitud de escuelas en su mayoría rurales, donde niños de todas las edades eran atendidos por un sólo maestro, sustituyéndolas por escuelas graduadas. No obstante, aún existen cinco mil centros unitarios, casi en su mayoría públicos.

El número de **alumnos por clase** en las escuelas de EGB es por término medio de 31,14. En la enseñanza pública esta cifra desciende (29,09) y en la privada aumenta (35,51), debido sobre todo a que en las zonas rurales, donde el alumnado es más escaso, sólo hay colegios públicos. Por ese motivo también el número total de profesores (190.926) se reparte muy desigualmente entre el sector público (65 por 100) y el privado (35 por 100).

La **evaluación** de los alumnos es realizada por los propios profesores como una actividad continua e integrada en el propio proceso educativo. Por tanto, hay que tener en cuenta a la hora de tomar las calificaciones escolares como criterio de rendimiento que los patrones de calificación en los centros están condicionados normativamente (en el sentido de que las características del grupo de alumnos determinan en gran manera las calificaciones que los profesores otorgan), y que el nivel de exigencia y los criterios de evaluación varían de centro a centro y de profesor a profesor. Teniendo en cuenta estas cautelas, señalaremos que la tasa de éxito (evaluación positiva en todas las asignaturas) en la primera etapa de EGB está en torno al 85 por 100 mientras en la 2.ª etapa es del 60 por 100 en los centros públicos y del 70,30 por 100 en los privados (64,05 por 100 en total).

En cuanto a los **resultados al término de la EGB**, en el año 82 terminaron 664.557 alumnos, de los cuales obtuvieron el título de Graduado Escolar el 68 por 100 (el resto sólo recibieron el Certificado de Escolaridad). En el curso siguiente los alumnos que habían terminado la EGB se distribuyeron del modo siguiente: el 49 por 100 se matriculó en BUP, el 38 por 100 lo hizo en Formación Profesional y un 13 por 100 abandonó el sistema educativo.

3.2.3. La Educación Especial

Recibe el nombre de Educación Especial la atención educativa dedicada a los niños con minusvalías físicas o psíquicas que no les permiten seguir el régimen normal de enseñanza. Cuando la minusvalía es grave, estos niños están escolarizados en centros diferentes a los ordinarios, aunque la tendencia actual es a una integración lo más amplia posible, y cada vez existen más aulas especiales y profesores especializados en Pedagogía Terapéutica en centros ordinarios de EGB.

Entre los Centros específicos de Educación Especial y las aulas especiales en centros normales, hay 98.014 alumnos matriculados, aproximadamente la

mitad de los niños con minusvalías están escolarizados en centros específicos y la otra mitad (escasa) en centros ordinarios.

La participación del sector privado en esta modalidad de la educación especial es muy pequeña (8 por 100), frente a lo que ocurre en Centros específicos, donde es mayoritaria (70 por 100).

Casi un 70 por 100 de la matrícula total está constituida por deficientes psíquicos y el 30 por 100 restante se halla muy repartido entre los distintos tipos de minusvalías físicas; casi el 10 por 100 lo constituyen los sordos, seguidos de aquellos que sufren deficiencias motrices que no llegan al 7 por 100 y de los ciegos y amblíopes que constituyen algo más del 2 por 100.

Estos niños están atendidos por profesores (la mayoría de las veces especialistas en pedagogía terapéutica) y equipos multiprofesionales de apoyo, integrados por médicos, asistentes sociales, psicólogos, fisioterapeutas, etc...

La defensa de los derechos humanos ha propiciado el nacimiento fundamentalmente desde fuera de la institución escolar, de una filosofía que se traduce en una desinstitucionalización de la Educación Especial y que exige una reforma total de la escuela, al incluir en ella a las personas disminuidas. En esta línea, en 1982 se ha promulgado la Ley de Integración Social de los Minusválidos, con la finalidad de incorporar al alumno disminuido al medio escolar normal. El proceso de integración se ha comenzado de forma gradual, porque requiere una serie de medidas de reforma de la escuela ordinaria; reforzando sus medios técnicos, introduciendo en ella personal docente especializado, equipos interdisciplinares, actualizando la formación del profesorado, etc.

3.3. LAS ENSEÑANZAS MEDIAS

3.3.1. La formación de tipo académico: BUP y COU

El **Bachillerato Unificado Polivalente (BUP)** data de 1970, aunque su implantación práctica se llevó a cabo en el curso 1975-76. La Ley General de Educación atribuye al Bachillerato una doble finalidad: preparar a los alumnos para el acceso a los estudios superiores o a la Formación Profesional de 2.º grado y darles la formación necesaria para pasar directamente a la vida activa. De ahí que de forma expresa se indique la necesidad de evitar el carácter excesivamente teórico y academicista que solía ser propio de este nivel de la enseñanza, y ofrecer al alumno una cierta diversidad de experiencias práctico-profesionales.

El título de Bachillerato se obtiene al aprobar todas las asignaturas de los 3 cursos de que consta el BUP, sin ningún tipo de prueba final. Habilita para seguir estudios universitarios (previa realización del Curso de Orientación Universitaria), para pasar a Formación Profesional de 2.º grado y para (teóricamente) desempeñar diversos trabajos de tipo medio que sólo requieren esta titulación. De hecho, en la actualidad el BUP tiene el sentido de un mero «puente» hacia la Universidad. Prácticamente la totalidad de los alumnos que obtienen el título de Bachillerato siguen estudios universitarios o, al menos, lo intentan (es decir, se presentan a las pruebas de selectividad).

EL Curso de Orientación Universitaria es un curso intermedio entre la enseñanza secundaria y los estudios superiores, al que se accede con el título de Bachiller o el de Formación Profesional de 2.º grado.

3.3.1.1. Ordenación académica del BUP y COU: currículum y profesorado

La Ley de 1970 estableció en el BUP una división de asignaturas en materias comunes (a cursar por todos los alumnos), materias optativas (a elegir entre varias) y enseñanzas técnico-profesionales (de las que el alumno cursará una a su elección). Sin embargo, las materias optativas han quedado reservadas al 3^{er} curso y agrupadas en dos bloques, de tal manera que la diversidad individual en la elección queda notablemente limitada y las enseñanzas técnico profesionales han quedado reducidas a una asignatura marginal (Diseño o Técnicas del Hogar) impartida durante 2 horas semanales en 2.^o y 3^{er} curso. De tal manera que la «polivalencia» del BUP no ha pasado de ser un nombre y en realidad se trata de la rama académica de la enseñanza secundaria.

El currículum de BUP es el siguiente:

Currículum de 1.^o y 2.^o de BUP

Materias	Cursos	
	1. ^o	2. ^o
Lengua Española y Literatura (*)	5	5
Lengua Extranjera (**)	5	4
Latín	—	4
Historia	4	—
Geografía	—	3
Matemáticas	5	4
Ciencias Naturales	5	—
Física y Química	—	5
Dibujo	3	—
Música y Actividades Artísticas	2	—
Enseñanzas y Actividades Técnico-profesionales	—	2
Formación religiosa o Ética	2	2
Educación Física	2	2
Total	33	31

* Desde 1978 se incorpora también el estudio de la lengua vernácula en las Comunidades Autónomas con idioma propio.

** Como Lengua Extranjera puede estudiarse Inglés, Francés, Alemán, Italiano o Portugués (en orden de frecuencia de estudio, con gran diferencia entre las dos primeras y las demás) a elección del Centro. Algunos centros dan a sus alumnos opción entre dos o más lenguas.

Currículum de 3.º de BUP.

Materias			Horas Semanales
Comunes	Lengua Extranjera		3
	Geografía e Historia (**)		5
	Filosofía (**)		4
	Enseñanzas y Actividades		
	Técnico-profesionales		2
	Formación Religiosa o Ética		2
Educación Física		2	
Optativas (*)	Opción A	Lengua Española y Literatura	4
		Latín	4
		Griego	4
		Matemáticas	4
	Opción B	Lengua Española y Literatura	4
		Ciencias Naturales	4
		Física y Química	4
		Matemáticas	4
TOTAL			30

* Los alumnos deben escoger 3 materias de uno de los grupos A o B. Los que eligen la opción B no suelen escoger Lengua Española, y son más bien raros lo que eligen la opción A con Matemáticas. Por tanto, en la práctica las opciones quedan configuradas como «Ciencias» y «Letras».

** A partir de 1979 se han introducido en el currículum las enseñanzas llamadas «Conocimiento del Ordenamiento Constitucional» a cargo de los seminarios de Filosofía y Geografía e H.^a.

El COU de acuerdo con su carácter intermedio, es tanto competencia de la Universidad que debería programarlo y supervisarlo, como de los Centros de Bachillerato que son los encargados de desarrollar el curso. Sin embargo, la Universidad interviene poco en la programación y orientación del COU y cifra su presencia en el curso en unas pruebas de acceso a los estudios universitarios que han de superar los alumnos al finalizarlo. De esta forma la idea de orientación individual, de transición dirigida de los estudios secundarios a los superiores, ha quedado totalmente desvirtuada. Y hoy en día el COU, en general, es un curso más del Bachillerato sólo que dedicado a preparar las pruebas de selectividad. Por lo cual, su currículum es muy semejante al de 3.º de BUP.

Currículum de COU.

Materias		Horas Semanales	
Comunes			
	— Lengua Extranjera	3	
	— Filosofía	4	
	— Seminario de Lengua Española	3	
OPTATIVAS	Opción A	a) Materias obligatorias:	
		— Literatura	4
		— Historia del Mundo Contemporáneo	4
		b) Materias optativas:	
		— Latín	4
		— Griego	4
		— H. ^a del Arte	4
		— Matemáticas	4
	Opción B	a) Materias obligatorias:	
		— Matemáticas	4
— Física		4	
b) Materias optativas:			
— Química		4	
— Biología		4	
	— Geología	4	
	— Dibujo Técnico	4	
TOTAL		26	

El **profesorado** de Bachillerato tiene titulación universitaria superior generalmente en la especialidad correspondiente a la asignatura que imparte, aunque con frecuencia imparten también asignaturas afines (por ejemplo, un profesor de Matemáticas da clases de Física o uno de Filosofía clase de Lengua) y en algunos casos —raros— asignaturas ajenas a su especialidad. La formación que reciben estos profesores en la Universidad es de tipo científico y su preparación pedagógica es escasa (adquirida en cursos de los Institutos de Ciencias de la Educación, no obligatorios para ejercer como profesor de Bachillerato) o nula.

3.3.1.2. Datos de escolarización y rendimiento

Los **alumnos** de BUP y COU en el curso 1982-83 han sido 1.117.600 en total. Las dos terceras partes de ellos han cursado sus estudios en centros públi-

cos y sólo un tercio en privados. Eran alumnos de COU 384.018, el 71 por 100 de los cuales estaban escolarizados en centros públicos (porque muchos centros privados no tienen COU).

La **tasa** media de sujetos que estudian BUP entre los 14 y los 16 años, edades a las que pertenecen estos alumnos, es del 37,5 por 100. Y algo menor (33,8 por 100) es la tasa de los que cursan COU respecto a la población de 17 años.

Respecto a los centros escolares ocurre lo contrario que en EGB, es menor el porcentaje de los públicos (45 por 100), a pesar de que acogen a mayor población estudiantil. Esto significa que la capacidad de los centros públicos es por lo general mayor de la de los privados. El total de centros es de 2.495.

El total de profesores de BUP y COU es de 45.648, de los que el 65 por 100 ejercen en la enseñanza pública y el resto en la privada. La ratio alumnos/profesor es pues de 17,2 en el sector público y de 16,5 en el privado. Pero esta cifra se presta a interpretaciones erróneas, porque en el Bachillerato, al haber mayor especialización por asignatura, no ocurre como en EGB donde normalmente la relación alumnos por profesor es igual a la relación alumnos por clase. Aquí en cambio hay gran disparidad entre las dos ratios, porque el número medio de alumnos por grupo es de 35,6 en los centros públicos y de 35 en los privados.

En cuanto a **rendimiento** la idea más global de productividad del sistema se obtiene comparando el número de alumnos que empiezan el BUP con el número de los que terminan para hallar el «porcentaje de éxito». En 1982 acabó BUP la mitad de los alumnos que lo empezaron tres años antes. Del otro 50 por 100, la mitad a su vez abandona los estudios y la otra mitad tarda uno o varios años más en terminarlos.

3.3.2. La Formación Profesional

La **Formación Profesional** fue concebida por la Ley de Educación del 70 como el conjunto de enseñanzas que tienen por finalidad la capacitación de los jóvenes para el mundo del trabajo, consta de tres niveles:

- La F.P. I (Formación Profesional de 1.º grado). Se imparte al terminar la EGB, consta de dos cursos y confiere el diploma de «Técnico Auxiliar».
- La F.P. II (Formación Profesional de 2.º grado). Consta de 2 ó 3 cursos y a ella pueden acceder los alumnos que han terminado el BUP o la F.P. I. Confiere el diploma de «Técnico Especialista».
- La F.P. III (Formación Profesional de 3.º grado), hubiera debido ser el nivel superior, pero no ha llegado a implantarse.

3.3.2.1. Ordenación académica de la F.P.; currículum y profesorado

El currículum de la F.P. I consta de tres áreas de conocimientos: formativa común, de ciencias aplicadas y de conocimientos técnicos y prácticos (estas dos últimas diversificadas por ramas profesionales (que son 21). Porque se pretende la formación integral del alumno además de su preparación específica para una profesión.

Currículum de F.P. I

Áreas	Asignaturas	Horas Semanales	
		Primer curso	Segundo curso
Formativa común	Lengua Española	2	2
	Idioma Moderno	1	2
	Formación humanística (*)	2	3
	Formación religiosa o ética	2	1
	Educación físico-deportiva	1	1
Ciencias Aplicadas	Matemáticas	2 (comunes)	2 ó 3
	Física y Química	2 (diferenciadas)	2 ó 3
	Ciencias de la naturaleza	1 (diferenciadas)	1 ó 2
Conocimientos Técnicos y Prácticos	Técnicas de expresión gráfica y comunicación	3	2 ó 3
	Tecnología	3	3
	Prácticas	9	9
	TOTAL	28	30

* A partir de 1979, en esta asignatura se incluye en 2.º curso el «Conocimiento del Ordenamiento Constitucional».

La F.P. II se instrumenta a partir de los conocimientos del Bachillerato ofreciendo la posibilidad de adquirir técnicas concretas de trabajo. Dentro de ella existe el Régimen de enseñanza general (dos cursos) y el de enseñanzas especializadas (tres cursos) con planes de estudio semejantes. El primero cubre un 5 por 100 de alumnos y el segundo el 95 por 100, lo que indica la tendencia de los alumnos hacia la profesionalización en tres años.

El **currículum** del régimen general tiene una cierta semejanza con el de F.P. I (se divide también en tres áreas). El de los regímenes especiales varía según cada rama.

El **profesorado** de F.P. que imparte las asignaturas teóricas tiene la misma titulación universitaria que los de Bachillerato; los profesores de las materias prácticas son diplomados en F.P. II de la especialidad correspondiente.

3.3.2.2. Datos de escolarización y rendimiento

En el curso 1982-83 había matriculados 650.929 alumnos, el 65 por 100 de los cuales estaba en F.P. I. La tasa de escolarización en este tipo de enseñanza respecto a la población de 14 a 19 años es del 17 por 100.

En cuanto a los **centros** de F.P., de los 2.366 existentes sólo el 42 por 100 son públicos, pero acogen casi el 60 por 100 del alumnado. Los **profesores** que imparten F.P. son 42.174, lo que supone una ratio alumnos/profesor de 15.

El **rendimiento** de la F.P. I es más bien bajo. En 1982 terminó el 42,3 por 100 de los alumnos que habían comenzado dos años antes. Lo que supone gran porcentaje de abandonos y repeticiones. En F.P. II la tasa de éxito es bastante más alta: el 68,2 por 100 de los alumnos terminó los estudios a su debido tiempo.

3.4. LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

La L.G.E. de 1970, a diferencia de lo que ocurrió en otros niveles educativos, no supuso gran reforma de la enseñanza universitaria en cuanto a estructuración de los estudios, ni en cuanto a métodos y programas. Las únicas innovaciones notables fueron la concesión de rango universitario a estudios que antes no lo tenían (como son la formación del profesorado de enseñanza primaria y las carreras técnicas de grado medio) y la estructuración en tres ciclos de la educación universitaria (que confieren respectivamente los títulos de diplomado, licenciado y doctor).

La enseñanza universitaria contempla dos tipos de estudios:

— Los de ciclo único, finalista, cursado en las **Escuelas Universitarias** con una duración de tres años, salvo excepciones, al término de los cuales se obtiene el título de Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico.

— Los de tres ciclos, cursados en **Facultades y Escuelas Técnicas Superiores**. El primer ciclo está dedicado al estudio de las disciplinas básicas y tiene una duración de tres años. El segundo ciclo es de especialización y tiene una duración de dos años. El tercer ciclo es de especialización concreta y preparación para la investigación y la docencia.

Tienen acceso al segundo ciclo tanto los que hayan concluido el primero como los Diplomados de Escuelas Universitarias, Arquitectos Técnicos o Ingenieros Técnicos. Quienes concluyan los estudios del segundo ciclo obtienen el título de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto que habilita para el ejercicio profesional y para el acceso al tercer ciclo. La superación de éste y la redacción y aprobación de una tesis confiere el título de Doctor.

Los estudios correspondientes al primer ciclo de las Facultades y E.T.S. pueden ser cursados en los **Colegios Universitarios**, bajo la dirección y con el mismo régimen de la Universidad a la que pertenezcan.

Los futuros estudiantes universitarios deben cumplir condiciones académicas y superar pruebas distintas en función del tipo de estudios realizados anteriormente, y el tipo de centro universitario en el que pretendan matricularse. Como norma general todos los candidatos deben haber completado el ciclo de estudios secundarios (excepto aquellos cuya edad supere los veinticinco años y deseen utilizar las facilidades que la legislación les otorga) y superar una prueba de **selectividad**. Esto les da derecho a matricularse en la Universidad, pero no implica poder hacerlo en la carrera de su elección, cosa que depende de la capacidad de recepción del centro y de las calificaciones académicas del estudiante.

3.4.1. Datos de escolarización

El hecho de la expansión universitaria es (con más o menos retraso) común a todos los países occidentales. En España en la última década la matrícula en la Universidad se ha duplicado. En correspondencia, con ello, el número de alumnos de enseñanza superior por 10.000 habitantes crece desde 97,8, en el momento de la implantación de la L.G.E. (1970), hasta 173,4 en el curso 1980-81.

Una primera consideración sobre los datos de la matrícula en la enseñanza superior es que los estudiantes no se distribuyen homogéneamente dentro del conjunto, proposición que es válida tanto si se considera las tres modalidades principales de estudios existentes (Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias, como si se tiene en cuenta la enseñanza pública y privada (ésta absorbe sólo el 3 por 100 de la matrícula), o si se consideran los distintos lugares geográficos y carreras. La tendencia a que ciertas universidades como, por ejemplo, las de Madrid y Barcelona, y ciertas carreras tiendan a ser objeto de un alto porcentaje de elecciones es la causa de que no se pueda hablar de masificación en términos genéricos. El problema de la masificación es más bien en la actualidad consecuencia de la distribución desigual de los alumnos.

La matrícula se concentra mayoritariamente en las Facultades, que del total de 598.589 alumnos reciben casi las dos terceras partes. La matrícula en las E.T.S. presenta una clara tendencia a disminuir en términos relativos: en el curso 1980-81 era el 7,1 por 100. No es que el número de alumnos haya descendido ostensiblemente, pero las nuevas incorporaciones se han dirigido preferentemente hacia las Facultades y Escuelas Universitarias. Con la excepción de Arquitectura, las E.T.S. no han sufrido el negativo efecto de la masificación estudiantil. Las Escuelas Universitarias acogen a un 30 por 100 del total del alumnado.

Las Facultades que han sufrido un mayor incremento de matrícula han sido Ciencias Económicas, Filosofía y Letras, Medicina, Farmacia y Derecho. La matrícula en Biológicas, probablemente por servir de aliviadero a los alumnos no admitidos en primera instancia en Medicina (donde existe «numerus clausus») era en 1980 cinco veces mayor que la del curso 1970-71.

El crecimiento del alumnado universitario en la última década se debe a varias causas (incremento de la población de enseñanza secundaria que aumenta la probabilidad de nuevas matrículas, clasificación bajo la categoría de universitarios de estudios que antes no lo eran, etc...) y entre ellas está la incorporación de la mujer a la Universidad. En el curso de 1980-81 el 44 por 100 de la población universitaria eran mujeres, la mayoría de las cuales se dirigen hacia las Facultades o Escuelas Universitarias, porque en las E.T.S. solamente el 9,32 por 100 de la matrícula es femenina. Incluso carreras «típicamente» masculinas como Derecho o Medicina han dejado de serlo.

El **profesorado**, como es lógico, también ha aumentado en estos años. En 1980 el número de profesores se elevaba a 40.321. Sin embargo, uno de los obstáculos más importantes para llevar a cabo una planificación racional de la enseñanza universitaria ha sido, hasta el presente, la existencia de múltiples situaciones docentes, en razón de la categoría (catedráticos, agregados, adjuntos y ayudantes), situación administrativa (numerario, interino y contratado) y tipo de dedicación (normal, plena y exclusiva).

3.4.2. La autonomía universitaria y la Ley de Reforma Universitaria

El principio de autonomía universitaria es ante todo un precepto contenido en la Constitución que venía a revisar el tradicional régimen jurídico administrativo centralista de la Universidad. Pero la necesidad de reformar la Universidad no proviene tanto de un mero desarrollo constitucional, cuanto de la profundidad de los males que aquejan a la institución y de la voluntad política de afrontarlos. También es verdad que, cada proceso de modernización de la sociedad española y de democratización de su forma política ha planteado necesariamente la propia modernización de la Universidad.

Los problemas más importantes con los que se enfrenta la Universidad actual son los siguientes:

- En cuanto a sus funciones, el predominio del especialismo y la disminución de la finalidad formativo-cultural.
- Multiplicación de la población universitaria en pocos años; lo cual a su vez genera:
 - problemas de cantidad y calidad de profesorado.
 - problemas de instalaciones y centros suficientes y adecuados.
 - problemas de medios didácticos.
- Falta de una política educativa coherente.
- Falta de planificación, al menos a medio plazo.
- Las elevadas tasas de fracaso y de abandono.

Con la intención de encontrar una vía de solución a todos estos problemas y para dar cumplimiento al principio de autonomía universitaria se ha promulgado en agosto de 1983 la Ley de Reforma Universitaria que establece unas bases para la futura organización y funcionamiento de los estudios superiores, dejando en manos de cada Universidad y de las Comunidades Autónomas el concretar el modelo de universidad que se ofrece, para que en cada caso se pueda adaptar a las peculiaridades propias a la hora de establecer normas de funcionamiento y el cómo de la aplicación-concreción de la Ley.

4. Política educativa: reformas iniciadas y perspectivas de futuro

Aunque al describir el sistema educativo ya se ha aludido en parte a sus deficiencias y a los proyectos de reforma parece conveniente terminar este informe con una exposición lo más sistemática posible de la política educativa **actual**. Pues del éxito o del fracaso de esta política, dependerá, al cabo, la situación futura del sistema educativo español, enfrentado, como todos, a la superación de sus propias deficiencias y a hacer frente a las exigencias del presente y del futuro.

La política educativa cuyas líneas maestras se van a exponer es, por supuesto, la del Gobierno actual. Aun cuando se procurará resaltar su novedad, no hay que olvidar que la mayor parte de las reformas en curso pretenden hacer frente a necesidades sentidas casi universalmente y a deficiencias sobre cuyo diagnóstico existe un consenso amplio y general. Las más importantes de estas reformas vienen ordenadas por la propia Constitución; y fueron ya emprendidas por gobiernos anteriores, tal ocurre con la Reforma Universitaria, la descentralización de la Administración Educativa, o la gratuidad de la enseñanza obligatoria.

Se divide este capítulo en cuatro grandes apartados. En primer lugar, el de los esfuerzos para lograr una colaboración armónica de los agentes públicos y privados en garantizar el derecho de todos a la educación, cuya manifestación más notoria es la LODE, que regula tanto las competencias de las diversas administraciones públicas, como su relación con la enseñanza privada. En segundo lugar, los programas para corregir la desigualdad de oportunidades. En tercer lugar, las reformas orientadas a mejorar la calidad de la enseñanza. Y, en cuarto y último lugar, la reforma de la Universidad.

4.1. LA LODE Y EL MARCO LEGAL DE LAS ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS

La Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE), aprobada por las Cortes en 1983, está pendiente para su entrada en vigor de la resolución de los recursos presentados contra ella ante el Tribunal Constitucional. La polémica que acompaña a esta Ley proviene del hecho de que afecta tanto a la enseñanza pública como a la privada, pretendiendo superar la tradicional división del sistema, mediante el establecimiento de una red integrada de centros públicos y centros concertados con los poderes públicos.

A) Puede considerarse el primer objetivo de la LODE la **integración de los centros de enseñanza en una red mixta**, enteramente controlada y coherente, que permita atender el derecho de todos a la educación por medio del trazado de un mapa escolar para una planificación racional de los recursos y la homologación de las condiciones de funcionamiento de todos los centros sostenidos con fondos públicos, en lo que se refiere a gratuidad, reclutamiento del profesorado, y participación.

B) El segundo objetivo es la conciliación de los diversos aspectos de la **libertad de enseñanza**. Los principales son la libertad de creación y dirección de centros por parte de los particulares, la libertad de cátedra de los profesores, la libertad de aprender de los alumnos y la libertad de los padres para elegir centro docente.

C) Un tercer objetivo de la Ley es la **participación** de los padres en la vida interna del Centro, junto con los profesores y alumnos con la intención de que los derechos de los padres no acaben a la puerta del colegio y se produzca una relación más estrecha entre la educación familiar y la educación escolar. Ahora bien, los titulares de colegios piensan que la participación llega demasiado lejos cuando se extiende, a través del Consejo Escolar (Órgano de gestión compuesto por el director, profesores, padres y alumnos mayores de 12 años), a la elección del director y al control de la selección de profesorado.

La participación de todos los sectores interesados en la programación general de la enseñanza (art. 27.5 de la Constitución) la instrumenta la LODE a través del **Consejo Escolar del Estado** y de otros consejos en los diversos niveles de Administración. Aunque la intención es que todos estos consejos, desde el del Estado a los Consejos de Centros, limiten la intervención de los poderes públicos, la Ley ha sido considerada como «intervencionista».

4.2. EL DERECHO DE TODOS A LA EDUCACION Y LA CORRECCION DE LAS DESIGUALDADES EDUCATIVAS

La desigualdad social reviste en España caracteres graves en sus dos dimensiones: desigualdad de condición y desigualdad de oportunidades. La influencia del origen social sobre la vida de los individuos ha sido en España, a lo largo de este siglo, de una fuerza que dobla a la que ha tenido en Inglaterra y triplica a la que ha tenido en Estados Unidos. La educación tiene, en todas partes, un doble papel de transmisor de la desigualdad y de redistribución de las desigualdades sociales. En España su papel ha venido siendo, sobre todo, el primero. La desigualdad educativa es un reflejo directo e inmediato, sin rodeos ni legitimación académica, de la desigualdad económica y social.

La igualdad de oportunidades así entendida no es sino la otra cara del derecho de todos a la educación, y tiene importantes implicaciones para las políticas de los diferentes niveles de enseñanza. Porque, con palabras del propio Ministro de Educación «La búsqueda de la igualdad no consiste en dar lo mismo a los desiguales. La auténtica igualdad de oportunidades no exige la oferta gratuita e indiferenciada de enseñanza en todos los niveles educativos con cargo al erario público. Dicho con otras palabras, la búsqueda de la equidad entendida como igualdad de oportunidades ante la educación se plasma de modo diferente en los niveles que las leyes definen como obligatorios y en aquellos otros de carácter postobligatorio.

En tanto que la educación es obligatoria debe aspirarse a la igualdad de resultados... el principio de igualdad exige que nadie sea discriminado u obstaculizado en su avance educativo por carecer de medios económicos. El objetivo en los niveles post-obligatorios, sean éstos la enseñanza secundaria o la universidad, no es la igualdad de resultados sino la igualdad de oportunidades.

En los niveles obligatorios, todo niño o niña, independientemente del lugar donde viva o de la condición de clase de su familia, debe ver atendido su derecho a una educación básica por medio de una plaza gratuita y digna... En los niveles post-obligatorios, el derecho a la educación consiste en poder aprovechar al máximo las prestaciones del sistema educativo según la capacidad y el esfuerzo intelectual personal. La igualdad de oportunidades no pasa en estos niveles por una oferta generalizada de plazas gratuitas, sino por el apoyo individualizado de una política de becas».

A) En el programa del actual gobierno, figuraba en lugar preferente la **generalización de la escolarización desde los 4 hasta los 16 años**. Conseguirlo requiere aumentar la oferta de puestos escolares en ambas edades.

Partiendo de la base de la escolarización total en EGB, las inversiones en este nivel deben limitarse al reemplazamiento de centros en mal estado, lo que hace posible dedicar los recursos a los demás niveles. Hasta 1986 esta prevista la construcción y el equipamiento de más de 250.000 puestos escolares, que tendrían que bastar para cubrir las necesidades entre los 4 y 5 años. Se prevé, igualmente, la creación de entre 200.000 y 300.000 puestos escolares en Enseñanza Media, dependiendo del progreso de la Reforma emprendida en ella, y de las disponibilidades presupuestarias. Este ritmo de construcciones y equipamientos escolares, con la correspondiente ampliación del profesorado, permitiría cubrir el objetivo de generalización de la escolarización entre los 4 y los 16 años. Quedarían todavía, sin embargo, bolsas y lagunas difíciles de llenar, que harían necesaria la existencia de diversos programas «ad hoc».

B) La actual administración ha puesto en marcha un **Programa de Educación Compensatoria**, más semejantes a las ZEP francesas que a programas con el mismo nombre en otros países. Este programa, está concebido como medida de urgencia para remediar la situación educativa de grupos sociales y zonas especialmente marginados o deprimidos, con especial atención a la escolarización básica en zonas suburbanas y rurales, y a los jóvenes sin escolarizar de 14 y 15 años.

C) En los niveles post-obligatorios, la **política de becas** es el principal resorte con que cuentan los poderes públicos para fomentar la igualdad de oportunidades. El sistema de becas ha sido modificado en varios aspectos: 1.º Se concentran en los niveles post-obligatorios (secundario y universidad); 2.º Se

da primacía para su obtención a las familias con niveles de renta más bajos; 3.º Se introducen controles para evitar el fraude en la declaración de ingresos; 4.º Se establece relación entre la cuantía de la beca y el salario mínimo, para que ésta no pierda valor adquisitivo; 5.º Se incrementan los recursos destinados a las becas en un 76 por 100.

En los niveles universitarios, la actual administración está llevando a cabo una política conjunta de becas y tasas. Las tasas académicas cubren el 20 por 100 del coste de los estudios. Dado el clasismo de la Universidad, y la dudosa progresividad del sistema fiscal español, resulta que el resto lo pagan principalmente aquellos que no van a la Universidad. Esta situación es, sin duda, inigualitaria y antidistributiva, y debe corregirse elevando las tasas al mismo tiempo (y por debajo) de las becas.

D) Otro programa que se dirige contra la desigualdad educativa es el de **Educación de Adultos**. Las necesidades de educación permanente de adultos pueden estimarse en equivalentes de educación formal. A la cabeza de estas necesidades están, desde luego, los analfabetos absolutos, y luego los llamados «funcionales».

Aparte de medidas concretas en conexión con el Programa de Educación Compensatoria, emprendido en colaboración con diversos Ayuntamientos y con las Comunidades Autónomas de Andalucía y Canarias sobre todo, y del apoyo a las Universidades Populares, la administración actual está reorientando radicalmente la educación de adultos, despojándola de un excesivo sesgo academicista e intentando darle un carácter integral.

E) Otra área prioritaria de actuación contra las desigualdades, naturales o sociales, es el área de **Educación Especial**. Las líneas de actuación previstas en este terreno, se guían por la necesidad de avanzar progresivamente por el camino de la integración de forma cuidadosa y adaptada a cada caso específico.

4.3. LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA

Tras la garantía para todos del derecho a la educación y la corrección de las desigualdades educativas, la elevación de la calidad de la enseñanza es el tercer gran objetivo de la actual política educativa. La mayor parte de los indicadores que pueden utilizarse para medir la calidad llevan a la conclusión de que esta calidad es baja. En lo que se refiere a los inputs, el coste unitario del mantenimiento del puesto escolar es bajo, y en las Enseñanzas Medias los gastos reales quedan muy por debajo de los teóricos. También la ratio profesor-alumnos es desusadamente alta. Si aceptamos el **fracaso escolar** como medida (interna) de la calidad del output, es evidente que son demasiados, en todos los niveles, los alumnos que suspenden asignaturas, repiten cursos y abandonan.

Sean estos indicadores buenos o malos, lo cierto es que para mejorar la calidad de la enseñanza sólo cabe aumentar los inputs y mejorar su utilización por los profesores y los alumnos. Una serie de reformas y programas están en curso de realización para incidir en ambos y, más urgentemente, en el segundo. En particular, se trata de conseguir un profesorado mejor formado, de progresar en los métodos de enseñanza, y de mejorar los currícula y los contenidos, corrigiendo sus defectos y adaptándolos a los cambios sociales.

4.3.1. Actuaciones sobre el profesado

Por lo que se refiere a la formación inicial y al perfeccionamiento de los profesores, son muchos los defectos del sistema existente que hacen necesaria su reforma. Mientras los proyectos de reforma de la **formación inicial** están actualmente sometidos a consulta y progresan lentamente debido a su imbricación con toda la reforma de la Universidad, la reforma del **in-service training** va más avanzada: acaba de aparecer, en noviembre de 1984, el decreto de creación de los Centros de Profesores, los primeros de los cuales comenzarán a funcionar antes del próximo curso. La situación, en este momento, es de transición entre los antiguos Institutos de Ciencias de la Educación —que continuarán en las Universidades— y los nuevos CPEs.

La **política de personal** está tendiendo, en primer lugar, a subordinar la movilidad especial del profesorado estatal a las necesidades de los centros y a la constitución de grupos pedagógicos estables; y, en segundo lugar, a aumentar la motivación y el rendimiento de los profesores mediante la estructuración de una carrera docente. Por un lado, la refundición en dos (Maestros y Profesores de Secundaria) de los 26 cuerpos y escalas de profesores existentes facilita la movilidad horizontal; de otro lado, se abren cauces de movilidad vertical, no sólo en los diferentes intervalos y grados en el seno de los dos nuevos cuerpos, sino también entre los diversos niveles de enseñanza.

4.3.2. Actuaciones sobre los métodos didácticos y las tecnologías

Se han puesto en marcha programas de notable envergadura para la introducción de nuevas tecnologías en la enseñanza en algunas Comunidades Autónomas y el propio Ministerio de Educación los está promoviendo en todo el Estado.

El «Proyecto Atenea» para la introducción de microordenadores en la enseñanza está siendo ultimado para su realización en 1985, y tiene una duración prevista de cinco años. En su versión actual, prevé la dotación de 1.800 centros con más de 9.000 equipos, la formación de 5.500 profesores y la especialización ulterior de casi 1.300, así como la traducción y producción de software en colaboración con otros países europeos e iberoamericanos.

También está en marcha un proyecto más modesto, coordinado por una Comisión Ministerial de Medios Audiovisuales, para fomentar el uso de material audiovisual, y particularmente de video, en la enseñanza («Proyecto Mercurio»).

Por lo demás, tanto los programas de formación del Profesorado como las reformas de los currícula en los diversos niveles de enseñanza enfatizan extraordinariamente la importancia de los métodos de enseñanza.

4.3.3. Las reformas de planes de estudio

La actualización y adaptación de los **currícula** y planes de estudio es, con la de los métodos, el objeto básico de las reformas emprendidas en los diversos niveles de enseñanza no universitaria.

A) Se están realizando los trabajos previos para un proyecto de Ley de **Escuelas Infantiles**, que incluiría, simultáneamente la atención a las necesidades educativas, sociales y sanitarias de los niños más pequeños. El modelo de

Escuela Infantil se orienta hacia el desarrollo activo de las posibilidades del niño, de tal forma que desde el comienzo mismo del sistema educativo se aborden las causas que reproducen la desigualdad social y cultural.

B) **La reforma de la Enseñanza General Básica** requiere, a juicio del Gobierno actual, reorientar los cambios que se fueron introduciendo a partir de 1981. Suspendida la entrada en vigor de los programas del ciclo superior de la EGB, se procedió a evaluar sistemáticamente los resultados de la reordenación de las enseñanzas en la primera promoción de alumnos que completaba el ciclo inicial de la EGB, y conocer la opinión del profesorado sobre las novedades.

En consecuencia con los resultados, se está procediendo a reajustar, de nuevo, los niveles mínimos en los programas de los ciclos inicial y medio, y a diseñar cuidadosa y progresivamente un nuevo **currículum para el ciclo superior**.

Una primera fase de experimentación, durante el curso 1984-85, tiene por fin evaluar el grado de dominio de los objetivos terminales propuestos, propiciar una metodología activa por parte de los docentes y detectar las necesidades de recursos didácticos y de formación del profesorado. La experiencia propiamente dicha comenzará en 1985-86, y se generalizará, previsiblemente, al mismo tiempo que la reforma de las Enseñanzas Medias.

C) En lo que se refiere a la **reforma de las Enseñanzas Medias**, el diagnóstico es claro. El BUP fue diseñado por la Ley General de Educación como un ciclo con escasa sustantividad propia si se desconexiona del acceso a la universidad. Desde 1970 se ha convertido en un ciclo muy tradicional con unos planes de estudio y una metodología escasamente actualizados. La relación profesor/alumno resulta demasiado elevada en algunas asignaturas, las enseñanzas técnicas han tenido un insuficiente desarrollo y, en general, el «academicismo» de las enseñanzas es muy fuerte. Por otra parte, la conversión del COU en una prolongación del BUP dirigida a preparar la selectividad universitaria acentúa la disfuncionalidad de un ciclo que no prepara para el empleo y cuya principal misión es ser una vía de sentido único hacia estudios superiores. Por otro lado, el esquema binario no sólo resulta injusto, sino también disfuncional: es en la F.P. donde se producen las tasas más altas de abandono y fracaso escolar.

Se trata de extender la generalidad de la escolarización hasta los 16 años, pero con conciencia de que los males del sistema educativo no se remedian con «more of the same». Para que la escolarización merezca el nombre de tal, es preciso dar solución paralela a los déficits de calidad de la EGB, y a los de los dos primeros cursos de las actuales Enseñanzas Medias, y a los déficits en puestos escolares y en demanda de educación que dan lugar a la no escolarización de más de 200.000 jóvenes de 14 y 15 años que, por lo pronto, se intentan atender con el Programa de Educación Compensatoria. Se apunta, a medio plazo (6-8 años), a establecer un ciclo inicial de Enseñanza Media entre los 12 y los 16 años, semejante al de otros países europeos. Después comenzará, para unos, un Bachillerato especializado, conducente a la Universidad o al mundo del trabajo que se empieza a planificar en la actualidad.

En el curso 1983-84 se ha comenzado a experimentar la reforma de las Enseñanzas Medias en lo que sería su primer ciclo, de momento en los dos cursos siguientes a la EGB (14-15 años). Las características de esta nueva orientación curricular son las siguientes:

- Formación integral y polivalente (aunando la enseñanza académica y la tecnología en un ciclo gratuito y obligatorio).

- Carácter terminal (preparación del joven para la vida, puesto que no se suponen estudios ulteriores).
- Vinculación de las enseñanzas con el entorno de los alumnos, por medio de una descentralización y flexibilidad de los contenidos.
- Metodología activa, con el consiguiente cambio en las relaciones profesor-alumno.

El plan experimental de la reforma se ha concebido como un **proceso gradual**. Se ha iniciado el primer ciclo con un número reducido de centros, que están experimentando ciertas modificaciones de programas y actividades escolares. Después se irá ampliando el número de centros hasta generalizarse en el curso 1988-89, por supuesto con las modificaciones que la evaluación del proceso aconseje introducir. La experimentación del **segundo ciclo** comenzará en el curso 1985-86. Será un Bachillerato con cinco opciones (de ciencias sociales, lingüístico, de ciencias de la materia, artístico y técnico) y se suprimirá el COU.

4.4. LA REFORMA UNIVERSITARIA

Tal como se ha dicho en el capítulo anterior, la reforma de la Universidad ha comenzado a ser ya una realidad a partir de la Ley de agosto de 1983. Las innovaciones más destacables introducidas por la Ley son las siguientes:

- a) Autonomía de cada Universidad para concretar su modelo de funcionamiento en un Estatuto.
- b) Autonomía en la financiación y gestión de las Universidades.
- c) Institucionalización de un Consejo Social que implica la participación de las fuerzas sociales en el gobierno de la Universidad.
- d) Estructura departamental: se convierte el departamento en el centro de la renovación universitaria.
- e) Autonomía y flexibilidad de los planes de estudio.
- f) Simplificación de las categorías docentes y estabilidad del profesorado.

Desde la promulgación de la Ley, se han constituido los claustros de las universidades, algunos de los cuales están actualmente aprobando ya sus propios estatutos. Se ha aprobado una Ley regulando el Consejo Social, y se ha constituido el Consejo de Universidades (órgano coordinador de todas ellas). Antes del verano de 1984 tuvieron lugar las «pruebas de idoneidad» previstas en la Ley, para la conversión de los profesores contratados en profesores funcionarios.

Por sucesivos decretos, se han ido regulando los contratos de los Departamentos con empresas, las áreas de conocimiento, la constitución de Departamentos, los estudios de tercer ciclo y otros aspectos de la Ley. Actualmente están en estudio la regulación del acceso y una ordenación marco de los planes de estudio. También se están dando los pasos iniciales para la transferencia de las Universidades a sus respectivas Comunidades Autónomas. En suma, se va avanzando sin muchas dificultades por el camino de autonomía, la modernización de la estructura académica, y la conexión funcional entre la Universidad y el entorno social.

SEGUNDA PARTE

INFORME SOBRE LA POLITICA EDUCATIVA ESPAÑOLA DE LOS EXAMINADORES DE LA O.C.D.E.

J.R. FRAUSTO DA SILVA. Director del Instituto Nacional de Administración, Ex-Ministro de Educación de Portugal.

M. MILUTINOVIC. Director de la Biblioteca Nacional. Ex-Ministro de Educación de Yugoslavia.

P. VANBERGEN. Ex-Secretario General del Ministerio de Educación Nacional de Bélgica.

NOVIEMBRE DE 1985

CAPITULO I

UN NUEVO PAPEL PARA LA EDUCACION

El marco general

1. Físicamente, España es el segundo país más grande de Europa Occidental con una superficie total de 504.800 km² incluyendo las Islas Baleares y las Islas Canarias. La población total es de 38,173 millones, sin embargo está más repartida que en otros muchos países, con 76 habitantes por km². Al mismo tiempo, hay una alta concentración de habitantes en las grandes ciudades (metrópolis): por ejemplo, el 60 por 100 de los 6 millones de habitantes de Cataluña se concentran en Barcelona y sus alrededores. La migración, tanto interna como externa, que durante muchos años era muy importante, ha disminuido ahora hasta un mero goteo.

2. Durante el último decenio, ha habido un marcado descenso del índice de nacimientos, que es en la actualidad de 13,4 por 1.000, más o menos como la media de los países de la OCDE. Al igual que en otros países, el porcentaje de personas jubiladas está aumentando rápidamente. Por consiguiente, en el futuro, el sistema educativo se encontrará con una población de niños y jóvenes relativamente decreciente y con un aumento general de la edad de la población.

3. La primera prioridad de España es la rápida expansión económica y, con este fin, se ha embarcado en una política de austeridad para reducir un índice de inflación que era alto. El producto nacional bruto de España para 1984 se ha calculado en 158,15 billones de dólares U.S.A. que representan 4.137 dólares U.S.A. per cápita al cambio actual. El PNB aumentó anualmente aproximadamente un 1 por 100 desde 1978 a 1983, pero bajó en un 2,25 por 100 en 1983-84. A pesar de que los ingresos per cápita están subiendo, aún permanecen relativamente bajos.

Es más, esta cifra media oculta fuertes disparidades entre las regiones más ricas y la más pobres. Es significativo para el sector educativo que la inversión

en investigación y desarrollo (0,4 por 100 de PNB) es una de las más bajas entre los países de la OCDE, hecho al que volverán los examinadores en un capítulo posterior.

4. Resumiendo, la condición actual de la economía española es muy compleja y plantea un reto para las autoridades nacionales: limitar la inflación y luego reducirla constantemente a la vez que se consigue un crecimiento anual del 5 por 100; reducir el déficit de la balanza de pagos; reducir el sector público; llevar a cabo la reorganización industrial; crear un mercado de trabajo más flexible. El reto es intimidante, ya no es posible posponer cambios estructurales en toda la economía, y esto exigirá que el sistema económico sea adaptable y muy eficiente.

El problema más acuciante es el alto índice de paro y los graves problemas de reestructuración provocados por ello. La media nacional estaba en un 20 por ciento aproximadamente en 1984, pero hay áreas donde el índice es mucho más alto. Un porcentaje importante de la población inactiva corresponde a jóvenes que buscan su primer empleo. A pesar de que la presencia de un gran mercado de trabajo oculto mitiga la realidad de las estadísticas oficiales del paro, la verdad sigue siendo que España ocupa el segundo puesto en los índices de paro entre países miembros de la OCDE y, por consiguiente, crear puestos de trabajo es una prioridad nacional. Como ya veremos, el factor paro explica mucho de la demanda de más educación y la preocupación de las autoridades por elevar el nivel de preparación profesional.

6. Aparte de la desaparición de la válvula de seguridad de la emigración, una de las razones para el alto nivel de paro ha sido la modernización de la agricultura y el movimiento inusitadamente rápido desde zonas rurales a los pueblos y a las ciudades, sobre todo por parte de los jóvenes. A comienzos del siglo veinte, aproximadamente el 70 por 100 de la población vivía de la agricultura. Ese porcentaje ya ha bajado al 15 por 100, aunque hay que señalar que 312.000 km² de la tierra siguen siendo rústicos, y de ellos, 204.900 km² se cultivan. La industria absorbe un 33,5 por 100 del total (cálculo para 1985). El mayor incremento en el empleo, al igual que en los países de la OCDE en general, ha sido en el sector servicios, que ahora comprende el 48,4 por 100 de la mano de obra. Sólo en el sector turismo se emplean más de un millón de personas, siendo la cifra para el turismo internacional del 4,3 por 100 del PNB en 1984, el segundo puesto entre los países de la OCDE. La pesca sigue siendo una ocupación clave, que da empleo directa o indirectamente a unos dos millones de personas. En total, el 18 por 100 de la población activa está empleado ahora en el sector agrario, pesquero y forestal.

TABLA 1

Población activa en los distintos sectores económicos (%)

Año	Agricultura	Industria Construcción	Otros
1940	50,5	22,1	27,3
1960	39,7	32,9	27,3
1984	18,2	35,2	46,6

Durante el período 1942 a 1984 la población aumentó de 26,3 millones a 38,2 millones, de los cuales, la población activa potencial es de unos 14 millones. Curiosamente, el crecimiento paralelo del PNB de aproximadamente el 400 por cien lo obtuvo prácticamente la misma población trabajadora, por lo menos después de 1960.

TABLA 2

Variación en la población ocupada 1960-1984 (en miles)

1.960	1.972	1.978	1.984
11.676	12.458	12.081	10.638

7. La emigración de España a otros países es una larga tradición. Millones de españoles se han asentado permanentemente en el extranjero, a pesar de que mantengan vínculos estrechos con su patria. Los lazos con América del Sur son estrechos y ahora se cultivan con esmero. Hay muchos españoles que viven y trabajan temporalmente en otros países europeos —sobre todo, en Francia, Suiza y Alemania— aunque ha habido un retorno generalizado a España en los últimos años.

8. Todos los factores geográficos, económicos y sociales brevemente descritos hasta ahora guardan relación con las preocupaciones actuales del sistema educativo. Hay que mencionar otros factores también. El primero es la tradicional fuerza de la unidad familiar en España, que asegura buenos cuidados no sólo para los pequeños, sino también para los mayores. Los examinadores visitaron muchas escuelas en las cuales las instalaciones para las comidas escolares se utilizaban muy poco o nada, y la razón que nos dieron de esto fue que las familias preferían reunirse en casa a la hora de la comida. También anotaron la relación afable entre los adultos y los niños que parecía basarse en la confianza mutua.

9. El segundo factor es el pluralismo lingüístico. Se habla catalán no sólo en Cataluña sino también en Valencia y las Baleares. Se habla euskera en el País Vasco. Se habla gallego en algunas partes de Asturias, León, Zamora, además de en la propia Galicia. Se habla el dialecto «bable» en Asturias. La enseñanza en la lengua vernácula en el País Vasco, en Cataluña y en Galicia supone una carga pesada pero inevitable para el currículum y para el suministro de libros de texto. Plantea también la dificultad para el currículum de encontrar tiempo adecuado para la enseñanza de un idioma extranjero. Muchos niños españoles ahora deben dominar de hecho tres idiomas: el idioma regional histórico, el castellano y el francés o inglés.

10. La importancia del aprendizaje de idiomas está relacionada con un tercer factor de enorme importancia para España —su ingreso en la Comunidad Económica Europea—, suceso que ocurrió mientras los Examinadores escribían su informe. España ha puesto grandes esperanzas en esta nueva unión, a la vez que es plenamente consciente de que entran en juego grandes riesgos aunque grandes beneficios. Para la educación y la formación se plantea, de modo aún más agudo, la necesidad ya percibida de elevar los niveles de rendimiento a los niveles de la Europa Occidental.

Un desafío para la Educación

11. España está físicamente separada de Europa por los Pirineos y, hasta hace poco, fue gobernada de forma autocrática y centralista en un relativo aislamiento cultural, además de geográfico, exceptuando el caso de América Latina. Está dividida geográficamente en distintas regiones y provincias que nunca han perdido su propia cultura y, en algunos casos, como ya hemos señalado, su propia lengua. Se trata, pues, de un sistema educativo que tiene que armonizar las necesidades de distintas identidades regionales con las de una cultura nacional que, más que en la mayoría de los países, ha resistido los efectos estandarizantes de los medios de comunicación de masas, la tecnología avanzada y los viajes. La educación pública no consiguió lograr esa armonización hasta muy recientemente. Muy centralizada, de recursos lamentablemente escasos, estática y reflejo de la idea de una cultura nacional dominante durante el largo período del régimen de Franco, no merecía el pleno apoyo o la estima de las regiones.

12. En un espacio de tiempo notablemente corto ha habido un cambio espectacular. Se han restaurado las instituciones y los procesos democráticos. La libertad, la participación y la transferencia de poderes se han transformado en conceptos directrices. Y se considera que tienen un papel fundamental que desempeñar en la consolidación de la democracia.

13. De hecho, una de las características más sobresalientes de la educación hoy día es la deliberada transferencia de responsabilidades desde el centro a las regiones; es significativo que la palabra «regiones» ahora generalmente está modificada por el adjetivo «autónomas». Seis Comunidades —Andalucía, el País Vasco, Cataluña, Galicia, Valencia y las Islas Canarias— ya gozan de independencia educativa más o menos de la misma manera que lo harán las otras once a su debido tiempo. La transferencia de poderes afecta a toda la administración social y, hasta cierto grado, a la administración económica también. Sin embargo, se reconoce abiertamente que ningún sector de la gestión y control político se verá más afectado que la educación, que será dirigida en gran parte por las respectivas Comunidades dentro de menos de cinco años.

14. La nueva distribución de poderes no transformará a España constitucionalmente de un estado unitario en un estado federal, pero sí dará un cierto gobierno autónomo a las regiones y creará un conjunto de relaciones políticas completamente nuevas. Desde una perspectiva comparativa, la pregunta interesante para la educación es si la actuación y el control político se parecerá más al modelo americano, australiano, alemán o yugoslavo. Hay que resolver muchos asuntos, incluyendo los siguientes: ¿Cuál será el futuro alcance de la jurisdicción del Ministerio de Educación y qué funciones específicas conservará el Ministerio? ¿Cuál será el tamaño y la estructura del Ministerio reformado? ¿Cuáles serán los vínculos entre el Ministerio central y la Consejería de las Comunidades Autónomas? ¿Cómo se financiará la educación? ¿Qué medidas se tomarán para ayudar al desarrollo educativo de las regiones más deprimidas del país? ¿Hasta qué punto se asegurará la uniformidad del currículum y de la evaluación de los alumnos? ¿Tendrán alguna influencia en España los modelos de educación descentralizada de otros países?

15. Transmitir los poderes educativos desde Madrid a las capitales autonómicas será una cosa; transmitir los poderes desde estas últimas a las comunidades y escuelas locales será otra. La cuestión vital está en si en la práctica la educación se verá liberada de las excesivas normas y reglas —tantas y tan

complicadas que a menudo eran inútiles— que han ahogado la iniciativa en el pasado. En una palabra ¿se fomentará el desarrollo basado en la escuela y en la comunidad local? Vamos a ofrecer nuestras opiniones sobre estos asuntos críticos en el Capítulo III.

EL SISTEMA EDUCATIVO

Expansión espectacular de la educación

16. Hasta hace poco, muchos niños de edad escolar no asistían a la escuela y los institutos y universidades atendían a una élite reducida. En los últimos años del régimen anterior y, sobre todo, desde la vuelta de la democracia, una filosofía igualitaria ha dominado el pensamiento y las políticas educativas. El resultado, hoy, es que prácticamente todos los niños asisten a la escuela obligatoria, el 85 por 100 de los niños de 5 años están en centros preescolares, el índice de escolaridad en la educación secundaria es muy alto y sigue creciendo, y las universidades ya no proporcionan educación a una élite sino a un porcentaje importante de jóvenes en la edad post-secundaria. La escolarización al principio del año 1984-85 era de 5,6 millones, incluyendo 220.000 puestos nuevos. Se puede decir que prácticamente se está satisfaciendo plenamente la demanda de educación, excepto en los sectores preescolar y secundario superior.

17. Esta expansión ha sido más espectacular que en ningún otro país de la OCDE, lo cual quiere decir mucho dado el resurgimiento expansionista que ha habido en casi todas partes. Ha supuesto nombrar miles de profesores nuevos (diez mil para 1984-85) y sostener un programa intensivo de construcciones. Como resultado, no es sorprendente que la calidad de la oferta educativa ha sido, y sigue siendo muy desigual en términos de efectividad de los profesores, adecuación de construcciones y equipo y disponibilidad de recursos docentes. La distancia entre extremos es preocupante. Las autoridades están ansiosas por mejorar las condiciones en las escuelas más pobres y por elevar el nivel general de logros en todas las escuelas. Parte de nuestra tarea, tal y como la vemos, consiste en ofrecer sugerencias acerca de cómo se puede hacer esto.

Los sectores de educación

18. La etapa de preescolar está considerada como una prioridad educativa, aunque no exista ninguna intención de bajar la edad de iniciación de la enseñanza obligatoria. La demanda de puestos excede la oferta en muchos distritos escolares urbanos.

19. La **enseñanza obligatoria** dura ocho años (desde los 6 hasta los 14 años) y, desde 1981, se ha dividido en tres ciclos: ciclo inicial = 1-2; ciclo medio = 3-5; ciclo superior = 6-8. El año escolar dura desde el 15 de septiembre hasta el 30 de junio, y las clases duran cinco horas, generalmente de 9 a 12 y de 3 a 5. El número máximo legal por clase es de 40 alumnos. En las áreas urbanas, el tamaño medio de la clase es de 30-35 alumnos; en zonas rurales es mucho más reducido. La coeducación, introducida sólo hace veinte años, es la regla, exceptuando unos cuantos centros privados. Existe la intención de

que los niños física y mentalmente disminuidos se integren en las escuelas normales, excepto cuando padecen una incapacidad muy grave, pero de momento, la mayoría de ellos permanecen en escuelas especiales.

20. **La educación secundaria** se divide en dos ramas: a) Bachillerato (BUP) y b) Formación profesional. La primera, que está abierta a alumnos que tienen el título de Graduado Escolar, consiste en tres años de estudios generales y un cuarto año de preparación específica para la Universidad. Desde el final del tercer año las opciones son esencialmente cerradas. La segunda consta de dos niveles: FP I, dos o tres cursos después de la EGB; FP II, tres cursos, que pueden ser estudiados también por los estudiantes que han completado el BUP.

21. Un gran porcentaje de los centros de España son **privados** (36 por 100) la mayoría de los centros privados están ubicados en las ciudades y no menos del 66 por 100 de los alumnos en Barcelona y del 50 por 100 en Madrid asisten a estos centros. Hasta el 85 por 100 del gasto de cada centro privado, basado en el número total de matrículas de alumnos, está financiado por el Estado. Los centros privados siguen el mismo currículum que los centros públicos.

22. 60.000 jóvenes españoles en edad escolar viven **en el extranjero**. Esto podría parecer un número reducido, pero le preocupa mucho al Ministerio, que, igual que otros ministerios de educación en Europa, se ha comprometido a asegurar que los niños residentes en el extranjero no pierdan su identidad nacional y puedan, con relativa facilidad, volver a integrarse en una escuela en España si sus familias vuelven a casa.

23. Recientemente, España ha experimentado una explosión en el número de estudiantes que ingresan en la **educación superior**. No existe el **número clausus** y se permite a cada estudiante que vaya a la universidad que elija. Ahora hay 25 universidades públicas junto con una Universidad a Distancia, y cuatro universidades privadas. La población estudiantil saltó de 100.000 en 1965 a 354.000 en 1970. En 1984-85, eran aproximadamente 750.000, más del doble del total que en 1970. En una escuela secundaria en un **barrio obrero** de Barcelona, nos dijeron que el 75 por 100 de los alumnos que acababan sus estudios se proponían ingresar en la universidad. La cuestión, por supuesto, es si el país se puede permitir el lujo de una participación tan alta en estudios de nivel universitario.

24. **La educación de adultos** constituye una prioridad, con vistas a eliminar el analfabetismo. Actualmente, hay dos millones de adultos analfabetos, y unos once millones de analfabetos funcionales (un cálculo que nos parece cuestionablemente alto).

25. En la tabla 3, se muestra el nivel muy mejorado de la educación en toda la nación. A pesar de que más del 30 por 100 de la población con más de 10 años no tiene ningún título escolar, sólo el 8 por 100 aproximadamente es analfabeto, y la mayoría son de edades avanzadas. Al mismo tiempo, sólo el 7,38 por 100 de la población ha completado el ciclo completo de escolaridad (BUP o FP) y sólo el 6,7 por 100 la educación superior o educación post-secundaria, porcentajes que parecen demasiado bajos si la economía ha de crecer más rápidamente. Hay que destacar también que los porcentajes de personas con títulos de escuelas universitarias (ciclo corto) y de facultades universitarias (ciclo largo) son prácticamente similares. Esta distorsión tenderá a crecer en los años venideros como se puede apreciar de la distribución de estudiantes entre los distintos niveles educativos.

TABLA 3

**Distribución de la Población según el Nivel Educativo
(De 10 años en adelante, no estudiando ya)
(Censo de 1981)**

Analfabetos	7,92
Sin alcanzar ningún nivel	23,05
Escuela Primaria	42,42
2ª etapa EGB (secundaria inferior)	12,15
Secundaria superior (educación general y formación profesional)	7,38
3er grado - escuelas universitarias	3,64
3er grado - facultades universitarias	3,04
Sin clasificar	0,4

Fuente: OCDE Observer, n.º 127, marzo 1984

TABLA 4

**Número de alumnos en los distintos niveles educativos
(1982-83)**

Nivel	Alumnos
Preescolar	1.187.600
E.G.B.	5.633.500
BUP/COU (Secundaria Superior General)	1.117.600
FP 1 y FP 2 (Secundaria Superior Profesional)	650.900
Nivel secundario superior varios	388.600
Escuelas universitarias	181.800
Facultades y Colegios Universitarios	464.600
Escuelas Técnicas Superiores	45.800
Nivel post-secundario varios	36.900

Bienes educativos

26. En la consecución de sus objetivos educativos, España dispone de tres bienes valiosos. El primero es la alta opinión que merece al pueblo el recién establecido sistema democrático de educación. A pesar de las carencias acuciantes, a pesar de la opinión de que el rápido crecimiento ha creado serios problemas, a pesar de las pocas posibilidades de empleo que hay para los alumnos que terminan su escolaridad, el pueblo, en general, aprecia la educación y los padres, en gran parte, están satisfechos de las escuelas de sus hijos. El segundo es el realismo de la mayoría de las personas que hacen la política, los administradores y los profesores. Reconocen que Roma no se hizo en un día, ellos mismos están prestos a señalar las deficiencias del sistema y se mues-

tran dispuestos a escuchar las opiniones de forasteros como el equipo de Examinadores de la OCDE. El tercer bien es la juventud de tantos políticos, administradores y una gran mayoría de profesores a todos los niveles. Si se logra movilizar efectivamente el entusiasmo de estos jóvenes actores en la empresa educativa los augurios para el futuro son más que prometedores.

27. En los capítulos sucesivos, nos proponemos considerar, primero, las políticas educativas y prioridades en el nivel nacional y local, junto con los obstáculos financieros y de otro tipo que hay que superar. A continuación, analizaremos los principales problemas de cada sector del sistema —obligatorio (o básico)—, secundario superior, incluyendo formación, y post-secundario. Dos capítulos tratarán respectivamente de algunos asuntos escolares específicos y de la política para la formación y perfeccionamiento de profesores. En una sección final, enumeraremos lo que juzgamos cuestiones claves para las autoridades, en forma de un conjunto de preguntas.

CAPITULO II

GESTION POLITICA, PLANIFICACION Y FINANCIACION

El proceso de gestión política

28. Las autoridades nacionales de educación son tan conscientes de las dificultades operacionales de la puesta en práctica de su política como de lo que quieren conseguir. De una realidad están completamente convencidas, a saber, la inutilidad de preparar y promulgar leyes complicadas en abstracto y de postular una reforma global. Este tipo de leyes tienen una lectura impresionante pero lleva un tiempo desmesurado prepararlas y filtrarlas por el proceso legislativo, y, en todo caso, a menudo tienen poco efecto, dando pie por eso a expectativas frustradas y desconfianza acerca del valor de posteriores diseños grandiosos. La reforma global «ha sido sustituida por una revisión gradual y sistemática de los distintos niveles y modelos educativos»¹. De ahí que las autoridades españolas hayan decidido proceder por medio de experimentos piloto. Opinan que se debe promulgar una ley sólo cuando se hayan elaborado los planes estructurales y de procedimiento para la reforma que la experimentación ha demostrado que probablemente funcionarán.

29. Otra nueva faceta es la ubicación de la educación dentro del marco de objetivos nacionales y proyectos en desarrollo. Antes, la educación existía dentro de un universo cerrado y relativamente invariable. Ahora se espera que contribuya de modo positivo a los planes globales para el crecimiento económico nacional y la mejora social. Esto se aprecia en el examen de, por ejemplo, un estudio de la reforma educativa escrito recientemente por el propio Ministro de Educación. En sus páginas, el Ministro señala para la educación un papel de amplio alcance en la vida social, cultural y económica de la nación².

30. Siempre es fácil, por supuesto, hacer declaraciones, por un lado, so-

¹ España: Desarrollo de la educación en 1981-83 (Geneva, 1984).

² José María Maravall. La reforma de la Enseñanza, Barcelona 1984.

bre la necesidad de integrar la política educativa en el desarrollo económico y social pero es notoriamente difícil, por otro lado, conseguir esa integración en la práctica. En España, la dificultad se agrava por la transmisión de los poderes educativos a las regiones, tema del siguiente capítulo. La impresión que tenemos es que las intenciones en España son serias, pero que la realidad de integración está lejos de lograrse. Por encima de todo está el delicado problema de establecer relaciones interministeriales estrechas, que describiremos más adelante.

La cuestión de las prioridades

31. Los planes de reforma comprenden varias prioridades, de las cuales cuatro se destacan fuertemente en los documentos y las declaraciones públicas:

I) La extensión horizontal y vertical de la educación preescolar.

II) La reforma del ciclo secundario inferior (cursos 6.º a 8.º) que acarreará fuertes gastos en material y equipo de enseñanza y un programa enorme de perfeccionamiento de profesores;

III) La reforma de los dos primeros años del ciclo secundario superior (cursos 9.º y 10.º) que supondrá no sólo un programa enorme de perfeccionamiento de profesores y fuertes gastos en materiales y equipo de enseñanza, sino también un capítulo importante de inversión de capitales.

IV) La reforma de la educación superior.

Por otra parte, estas reformas conducirán a un aumento, primero, en la escolarización de alumnos de 14-16 años, y, luego, un poco más tarde, los de los alumnos de 17-18 años. De ahí la dificultad de ver cómo pueden realizarse simultáneamente todas las prioridades marcadas.

32. Otro problema relacionado con la ordenación de las prioridades atañe a los efectos del proceso de descentralización. La formulación de sus propias políticas educativas por las comunidades autónomas puede llevar a tensiones, si no a conflictos, entre las prioridades establecidas por las comunidades, dado que factores tan destacados como el porcentaje de analfabetos, los niveles de enseñanza y las tendencias demográficas no son iguales en todas partes. Esto apunta a la necesidad de crear mecanismos administrativos y financieros que permitirán un ajuste continuo de las prioridades divergentes.

33. Los Examinadores no consiguieron discernir los procesos mediante los cuales se catalogan las prioridades. Esto bien puede ser porque no existe la maquinaria apropiada, o porque las autoridades nacionales prefieren mantener muy abiertas sus opciones y seguir varias prioridades simultáneamente. A los Examinadores les despierta curiosidad saber cuál es la explicación.

Consulta y consenso

34. El deseo de las autoridades es que coincidan los intereses de la escuela y de la sociedad, que los empresarios y los sindicatos participen en el proceso de consulta y de toma de decisiones. Los Examinadores no tuvieron la impresión, sin embargo, que se había desarrollado suficientemente, ni a nivel nacional ni a nivel local, un sistema regular de consulta. Esto no quiere decir que el Ministerio de Educación no informe al público acerca de sus planes e

intenciones. Por el contrario, el Ministro de Educación y sus portavoces no escatiman esfuerzos para explicar y discutir acerca de su política y sus problemas con entera franqueza en los medios de comunicación. La prensa, por ejemplo, dedica un espacio considerable a asuntos educativos.

35. Nuestra preocupación es más bien la necesidad de establecer organismos de consulta ampliamente representativos a todos los niveles, que puedan servir como fuentes de consejo y portavoces para las personas que elaboran la política educativa. No llegamos a recomendar que se incluya inmediatamente la función de supervisar el funcionamiento del sistema educativo, pero, a largo plazo, España, al igual que muchos países de la OCDE de la época actual, puede descubrir que es deseable, e incluso imperativo, crear una maquinaria efectiva de participación que haga responsable al sistema educativo de todas sus acciones ante la sociedad. Por lo que pudimos averiguar, el Consejo Escolar del Estado no realiza este tipo de función.

Papel de la Inspección Nacional

36. Desde hace mucho tiempo, España ha tenido una inspección general de alcance nacional de tipo tradicional para los distintos niveles educativos. La administración actual sigue deliberando, sin embargo, sobre qué papeles precisos adjudicarle en el futuro, vistos los antecedentes del juicio formulado en el Informe de base: «Ha habido varios intentos de establecer una Inspección General de la Enseñanza Pública pero pocos resultados. Debido a sucesivos obstáculos de diversa naturaleza, el proyecto fue condenado al fracaso»¹. La demora en llegar a una decisión se explica en gran parte, por lo que se ve, por la necesidad de esperar que se complete el proceso de transferencias, ya que esto, lógicamente, debe conducir a que muchas de las tareas habituales y cotidianas de la inspección se realicen dentro de lo que viene a ser sistemas educativos regionales y a que los inspectores sean responsables ante las autoridades autonómicas. Sospechamos también que se considere a la Inspección existente como demasiado rígida a la manera del antiguo sistema estático para funcionar tan flexiblemente y tan imaginativamente como requerirá el sistema reformado. No obstante, a nosotros nos parece que una inspección nacional de expertos en educación de gran experiencia siempre se necesitará, y que tiene, en potencia, un papel ricamente creativo que desempeñar en difundir información, estimular innovaciones en la práctica educativa, y contribuir al esfuerzo de investigación y desarrollo a nivel nacional.

Objetivos y directrices

37. El Ministerio de Educación en Madrid publica directrices curriculares que son adaptadas por las autoridades autonómicas para ajustarlas a su percepción de las necesidades actuales y, luego, son distribuidas como directrices para ser implantadas por los municipios y los distritos locales. Nos informaron las autoridades de las distintas comunidades autónomas que este sistema funciona «sorprendentemente» bien. Sin duda es así en cuanto al eslabón

¹ p. 47.

central y autonómico. La cuestión esencial, sin embargo, es si los objetivos y directrices pensados desde el centro y la autonomía tienen algún significado a nivel municipal y de comunidad, y, sobre todo, en las escuelas. La impresión que sacamos de las visitas a las escuelas fue que algunos profesores no están nada seguros de lo que se espera que logren, ni contentos con el currículum que tienen que impartir. La falta de comprensión mutua puede tener menos que ver con cualquier ambigüedad o rigidez de las directrices, que con la dificultad que tienen los profesores para percibir su adecuación al entorno escolar específico en el cual se encuentran trabajando.

38. Claro está que es propio de los profesores de casi todas partes el creer que las directrices y las instrucciones que reciben son poco claras y arbitrarias. No obstante, parecería deseable prever, en la aplicación de las reformas, una etapa para la dilucidación de objetivos y el desarrollo de textos nuevos para el uso de administradores y profesores en la escuela y en el aula. Además, todavía no se ha dedicado atención seria al alcance de las iniciativas basadas en la escuela. Los examinadores creen que se debe lanzar una vigorosa campaña diseñada para animar a directores y profesores a experimentar con nuevos currícula y nueva pedagogía a la luz de sus propias percepciones de las necesidades de sus centros y alumnos.

Planificación y coordinación

39. El esfuerzo formidable de las autoridades por desarrollar y mantener un sistema educativo completo que cubra desde los estudios preescolares hasta los estudios postgraduados, e incluya la formación profesional y distintas formas de programas compensatorios, junto con proyectos ambiciosos de reforma para casi todos los aspectos de la educación, exige una capacidad de planificación igualmente formidable, tanto global como sectorial, estrechamente vinculada al nivel de gestión política y al organismo u organismos encargados de investigación, desarrollo y evaluación. Esa capacidad no parece existir ni ser operativa en el nivel global y es incluso más deficiente en el nivel sectorial. Los proyectos de reforma no están respaldados por estudios adecuados de viabilidad que relacionen los objetivos con los recursos requeridos, y parecer ser que se confía demasiado en la influencia política del Ministro o en la evidente importancia de las medidas para asegurar las asignaciones financieras necesarias en el proceso anual de negociación entre los distintos ministerios.

40. La coordinación entre los distintos sectores es inadecuada y los intercambios de información son escasos entre los diferentes ministerios. Se pueden observar ejemplos de la falta de coordinación en los proyectos de reforma para el nivel superior de la educación básica —el nuevo ciclo para alumnos de 14-16 años— realizados por grupos de escuelas que dependen de distintas autoridades que no están colaborando todo lo estrechamente que se pudiera esperar. La falta de interacción fue revelada a los Examinadores por el hecho de que el Ministerio de Trabajo está abordando investigaciones importantes sobre las necesidades de formación y empleo, que no incluyen la participación del Ministerio de Educación, y que, de hecho, parecían ser desconocidas para éste Ministerio.

41. La coordinación interministerial de líneas de actuación, no sólo en lo político, sino también en lo administrativo y ejecutivo, es, por eso, una absoluta necesidad. En el momento actual, cuando se prevé un cambio radical en

la estructura y en el contenido de la formación profesional, es imprescindible que el Ministerio de Educación trabaje en estrecha colaboración con el Ministerio de Trabajo, que tiene acceso a información y datos fundamentales para la definición de objetivos, además de para la organización y el currículum de diferentes programas diseñados para proporcionar formación y desembocar en titulaciones. Si resulta que la colaboración es deficiente y cada Ministerio aplica sus propios planes, habrá seguramente un desperdicio de recursos humanos, físicos y financieros, y se perderá la oportunidad de clarificar los papeles y las competencias respectivas de los departamentos ministeriales. Este argumento es válido para todas las actividades intersectoriales que conciernan a la organización vertical de los ministerios, siendo un ejemplo obvio la investigación científica.

42. A pesar de que no existe un organismo formal para coordinar las políticas y los programas de los distintos ministerios relacionados con la educación y la formación, se dice que hay una relación estrecha establecida ad hoc entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Planificación (sic). Nosotros creemos que se necesita un organismo permanente para coordinar las políticas y los programas de todos los Ministerios, sobre todo en lo que se refiere a la reforma de la educación secundaria y la aplicación de una estrategia de desarrollo rural.

Capacidad de planificación

43. A lo largo de las numerosas entrevistas e intercambios informales que tuvieron lugar durante su visita a España, a los Examinadores les impresionó la competencia del personal profesional y administrativo más alto, su comprensión de los problemas y la adecuación de las estrategias aplicadas en las diferentes etapas de experimentación de los proyectos de reforma. Al mismo tiempo, les llamó la atención la escasez de información cuantitativa acerca de los recursos humanos, físicos y financieros necesarios para poner en práctica los planes dentro de un calendario razonable. Además, detectaron una tendencia a subestimar las dificultades y limitaciones que inevitablemente obstaculizan la puesta en práctica hasta de los planes y estrategias mejor concebidos.

44. Se ha criticado en años recientes la planificación educativa, desde un punto de vista internacional, por ofrecer apoyo insuficiente e inseguro al proceso de actuación política y toma de decisiones en razón del vacío abierto entre sus previsiones y los resultados finales. Esto demuestra simplemente que cierta planificación no vale la pena ser abordada. Esto no significa que toda planificación es innecesaria. Al contrario, las organizaciones progresistas de todos los ámbitos, tanto privadas como públicas, hoy día consideran indispensable la planificación, y están constantemente probando nuevos instrumentos y métodos para superar fallos y para darle un carácter dinámico y flexible. En opinión de los Examinadores, la capacidad de planificación del Ministerio Español de Educación debe potenciarse grandemente y combinarse con la del CIDE (ver párr. 50 más adelante) o un organismo similar con el fin de diluir su tendencia tecnocrática. Son conscientes, por supuesto, de que la planificación está pasada de moda en un momento en el que pesan tanto los alegatos políticos, ideológicos, y regionales. Incluso cuando la capacidad de planificación de un país es fuerte, obtener un respaldo significativo para iniciativas basadas exclusivamente en sus méritos frente a las pretensiones igualmente legí-

timas de otros sectores sociales, sin hablar de las del sector económicamente productivo, constituye una tarea ardua, que no puede esperar verse coronada con éxito continuado durante el largo período necesario para su aplicación.

Financiación

45. Hay que subrayar un hecho esencial respecto a las limitaciones del gasto en educación: el bajo índice de los impuestos nacionales y el presupuesto nacional limitado resultante. El presupuesto para educación, equivalente al 3,5 por 100 del PNB para 1984 (Ministerio de Educación 2,7 por 100 y administraciones locales 0,8 por 100), está entre los más bajos dentro de los países de la OCDE; el presupuesto total está en aproximadamente un 30 por 100 del PNB, lo que significa que educación absorbe casi el 12 por 100 del gasto público. Se puede alegar, claro está, que esta base baja da a España la posibilidad de una considerable expansión a condición de que haya una fuerte y continuada subida de la producción económica. Ciertamente, es digno de destacar que, a pesar de los recursos aparentemente exiguos, España haya logrado construir tantos edificios escolares nuevos y haya contratado tantos profesores nuevos de escuela y de universidad a lo largo de los últimos diez años. Es más, las autoridades nacionales de educación no piensan que es probable que sus planes de reforma vayan a fallar por falta de financiación adecuada; esto explica, en parte, su adopción de varias prioridades para ser seguidas paralelamente, como hemos señalado antes. Tampoco temen como en los ministerios de educación de muchos otros países, que el Ministerio de Hacienda y el resto del Gobierno esté empeñado en mantener sus gastos dentro de límites estrictos.

46. La cantidad de renta pública disponible para la educación, en todas sus formas, se suplementa con los gastos educativos directos o indirectos de otros ministerios, las Comunidades Autónomas, algunas comunidades locales, empresarios y colegios privados. Los Ministerios de Agricultura, Defensa, Trabajo, Salud y Seguridad Social en particular, dedican una cantidad considerable a educación, sobre todo a formación. Las Comunidades Autónomas y los municipios también gastan sumas considerables. En Cataluña, por ejemplo, en 1983-84, el gasto del término municipal de Barcelona fue el 5,7 por 100 del gasto total para la región. En cuanto a los empresarios, parece que gastan mucho menos en formación que en otros países. Aún así, a pesar de que no se dispone de detalles exactos sobre sus gastos, su contribución constituye un factor significativo. Por último, está el gasto del sector privado. Su contribución a las existencias de construcciones escolares es evidentemente muy grande, dado que controla una proporción tan grande de las escuelas de la nación (ver párrafos 139-146 más adelante). Su contribución a los gastos periódicos es menor, puesto que la gran mayoría de las escuelas privadas reciben hasta un 85 por 100 de sus costes anuales, pero sigue siendo una cantidad importante. En total, el verdadero gasto en educación y formación como porcentaje del PNB es considerablemente más alto de lo que parece a primera vista.

47. Pero la pregunta fundamental en España es ¿cómo pueden obtener las autoridades suficientes recursos para financiar la amplia gama de reformas con la cual se han comprometido? Sólo el coste de extender hasta los 16 años la edad de educación obligatoria será muy grande. La respuesta de las autoridades es que la implantación de las reformas principales será gradual para permitir unos aumentos graduales paralelos en los gastos. Seguimos pensando que

sería útil desarrollar unos pronósticos más sistemáticos de las necesidades de recursos a medio y largo plazo.

Investigación y Desarrollo

48. En el capítulo I llamamos la atención sobre el índice muy bajo del gasto nacional en investigación y desarrollo para todos los conceptos, y en un capítulo posterior comentaremos la inversión en investigación dentro del sector de la universidad. Aquí, solamente trataremos la investigación y el desarrollo como un elemento clave en el proceso de actuación política, planificación y reforma educativa.

49. Las autoridades reconocen inmediatamente que la investigación educativa ha sido tradicionalmente muy débil en España. No existía una tradición sobre la cual construir cuando empezaron a desarrollarse las universidades, luego, se instalaron departamentos de educación en cada universidad. Las escuelas de formación de profesorado, a pesar de ser parte constituyente de las universidades (ver párrafos 162-163 más adelante), no se encargan de la investigación como una función automática, y, en cualquier caso, no suelen tener personal formado en los métodos de investigación. Existe un número creciente de profesionales que se especializan en temas de educación pero su producción es pequeña y no siempre relacionada con necesidades y problemas educativos urgentes. Los examinadores se preguntan si las autoridades nacionales no deberían considerar la posibilidad de invertir en unos cuantos departamentos de educación como centros de calidad en la investigación educativa. Están convencidos de que las escuelas de formación de profesores por lo menos deben estimular a su personal a abordar algunas actividades de investigación.

50. Un instrumento valioso de investigación y desarrollo del cual dispone el Ministerio de Educación es el Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE). Este centro ya ha realizado, por su propia cuenta, o ha encargado, muchos trabajos de investigación. Su eficacia, incluso con recursos financieros y de personal limitados, se ha demostrado con la preparación del informe de base para el presente examen, que reúne, coteja e interpreta una masa de información estadística y descriptiva, y contiene muchos pasajes de análisis penetrante de política. Los Examinadores se preguntan si, en el caso de que se encontraran los recursos adicionales, se podrían ampliar sus funciones para que sirviera como el brazo planificador del Ministerio de Educación.

51. Será necesario, por supuesto, que cada una de las Consejerías de Educación de las Comunidades Autónomas adquiriera rápidamente una capacidad para investigación y desarrollo. Mientras tanto, es necesario construir la maquinaria adecuada de consulta paralelamente para armonizar las actividades de investigación entre el Ministerio de Educación y las comunidades y entre las propias comunidades. Se nos informó que se están preparando planes nacionales para investigación educativa. Esto, sin duda, es fundamental si se ha de evitar la duplicación y si la investigación que se realice ha de ser relevante para las necesidades nacionales, regionales o locales.

CAPITULO III

DESCENTRALIZACION Y REGIONALISMO

La autonomía regional y sus consecuencias

52. La descentralización del poder político, de la toma de decisiones y de las estructuras administrativas, o, «el proceso de descentralización política», es uno de los rasgos de la España contemporánea que provoca admiración por su dinamismo y su amplio alcance. Es también un proceso en el cual suceden cambios casi diariamente. Mecanismos que existieron sólo unos meses ya se están modificando o cambiando completamente. Para un país que hasta que se adoptó la nueva Constitución de 1978, y más especialmente desde la firma del Acuerdo sobre Autonomía Regional (sic) en 1981, fue un Estado sumamente centralizado, el establecimiento de las comunidades autónomas dotadas de amplios poderes y prerrogativas es una importante transformación que se acerca mucho a satisfacer las antiguas aspiraciones democráticas de grandes regiones de España.

53. A pesar de que el país seguirá siendo inequívocamente un Estado unitario en términos constitucionales, su nueva configuración política, con seis comunidades («históricas» o comunidades autónomas de pleno derecho) ya autónomas y once más que con el tiempo lo serán, lo transformarán cada vez más en una sociedad pluralista en términos políticos prácticos, si no en una federación. Sería difícil ahora parar un proceso de transferencias políticas que es totalmente adecuado para un país que comprende varias culturas y lenguas distintas y que tiene a sus espaldas una larga historia turbulenta de afiliaciones regionales y comunales aplastadas por una autoridad central sofocante. Intentar comparar el nuevo orden político, o, por lo menos, sus aspectos formales (Estatutos de las Comunidades Autónomas) con los países federales o confederados existentes (por ejemplo los Estados Unidos, la República Federal de Alemania, Suiza o Yugoslavia), sería una labor ingrata; la comparación verdaderamente chocante se encuentra entre la España de hoy y la España de hace apenas diez años.

54. Un vehículo de la espectacular transformación que está sucediendo es el sistema educativo, donde se está realizando constantemente la descentralización. Realmente, a pesar de que la transferencia de poder atañe a la política social y, hasta cierto punto a la política económica también, se dice que ningún sector de la formulación de política y del control administrativo se verá más afectado que la educación que será dirigida, en gran parte, por las comunidades respectivas dentro de un horizonte de cinco años. Se reconoce que existe incluso una mayor perspectiva para la transferencia de poderes en educación que lo que ahora se prevé en el sistema de «responsabilidad compartida». La noción de la «responsabilidad compartida» afecta al gobierno central y al Ministerio de Educación y Ciencia por un lado y a los gobiernos de las Comunidades Autónomas y las autoridades educativas locales por otro con un gran compromiso porque tienen que crear las condiciones en las cuales un amplio espectro de ciudadanos, padres, alumnos de secundaria, estudiantes universitarios, profesores, profesionales, investigadores, funcionarios y representantes de la Cultura, y también miembros de los sindicatos y representantes de la industria pueden ser incorporados a un proceso de toma de decisiones que afectará a las direcciones futuras de todo el campo de la educación. Aho-

ra se pueden liberar las poderosas fuerzas creativas anuladas hasta el momento por una burocracia napoleónica. El proceso de democratización y descentralización en marcha puede lograr o frustrar el futuro desarrollo de la España moderna y su participación en pie de igualdad en los avances científicos, técnicos y tecnológicos que ocurren en el resto del mundo.

55. La experiencia reciente de otros países de la OCDE demuestra que es más difícil, si no imposible, controlar los modernos sistemas complejos de educación, desde un sólo centro. Los Examinadores consideran que en España los nuevos Estatutos y leyes relacionados con la autonomía regional representan un paso gigantesco en el camino de la descentralización. Aprobarían, sobre todo, la política por la cual el gobierno central garantice un nivel mínimo de educación en toda la nación, dejando que cada Comunidad Autónoma utilice los medios que desee para construir sobre tales bases mínimas. Si no existiera esa fórmula igualizadora, les preocuparía a los Examinadores la viabilidad de sostener el principio de equidad en todas las regiones.

56. Por lo que pudieron observar los Examinadores en cuatro de las seis Comunidades Autónomas (el País Vasco, Galicia, Cataluña y Andalucía), las autoridades están empezando a tomar decisiones independientes sobre el desarrollo futuro de la educación dentro de su territorio sobre todo en lo que se refiere a la planificación de la organización escolar y los programas de enseñanza. Al mismo tiempo, hay que destacar que el grado de acción independiente varía hasta entre estas cuatro comunidades. El progreso mayor hacia las competencias plenas se ha hecho en el País Vasco y en Cataluña, donde se han transferido casi todos los poderes del gobierno central. No parece que se haya hecho casi ningún progreso hacia la toma independiente de decisiones, sin embargo, en las once comunidades programadas para ser autónomas en el futuro.

57. No obstante, ahora ya se han sentado las bases para las transferencias necesarias. En el País Vasco y Cataluña, los gobiernos autonómicos se responsabilizarán pronto también de la educación superior junto con la educación de nivel no universitario. Además, ahora tienen responsabilidades económicas específicas. El País Vasco recauda impuestos y remite los ingresos al gobierno central una vez que se deduce lo que quiere para sus propios fines, incluyendo los fondos necesarios para la educación. Sin embargo, dado que las rentas que permanecen en las Comunidades corresponden al nivel anterior de inversión del gobierno central, además de un porcentaje para la subida general del gasto en educación al nivel nacional, no ha habido realmente ningún cambio revolucionario.

58. El País Vasco y Cataluña están recaudando sus propios impuestos adicionales para gastos en educación. Aunque esto es elogiabile, con el tiempo planteará problemas para la relación global entre las Comunidades y el gobierno central. Los Examinadores comprenden las vacilaciones del gobierno por no ofender a las sensibilidades regionales en este primer momento, dado que la batalla por superar las principales disparidades regionales en el desarrollo de la educación se ganará o se perderá en la equidad del gasto público. Pero, antes de que pase mucho tiempo, el Ministerio de Educación probablemente tendrá que proponer un nuevo plan para la financiación educativa con el fin de evitar que el proceso de descentralización acentúe disparidades regionales existentes en vez de reducirlas.

59. No nos proponemos insistir en las medidas detalladas para promover la descentralización y la democratización de la educación, incluyendo la crea-

ción de consejos escolares estatales, la transferencia de las competencias en gastos de inversión, el gasto de funcionamiento y el paso del personal docente a las Comunidades Autónomas, la enseñanza bilingüe en las universidades en un futuro cercano y el establecimiento de comisiones conjuntas de transferencias. Si queremos argumentar, sin embargo, que el gobierno central y el Ministerio de Educación en particular tendrá que elaborar un **plan global** para el desarrollo futuro de la regionalización educativa con un sólo sistema para todas las **Comunidades Autónomas** y no sólo para las seis primeras, esto es, no se deben atribuir prerrogativas a las Comunidades Autónomas sobre una base individual. Si no se aborda el problema para todas las comunidades globalmente, existe un grave peligro: que los derechos y las responsabilidades se «disputarán» acaloradamente y el conflicto con el gobierno central se volverá endémico. Dejar de elaborar este tipo de fórmula global también podría tener importantes repercusiones políticas, fomentando una sensación de desilusión en algunas de las Comunidades Autónomas y avivando tendencias separatistas. También podría dar pie a demandas por parte de los elementos tradicionalistas y conservadores para la restauración del control burocrático central del sistema educativo completo.

Primeros efectos de la descentralización

60. Después de esa nota de advertencia, los Examinadores se apresuran a hacer constar que los frutos de la descentralización ya son visibles. En las Comunidades Autónomas que visitaron ya se han formulado planes amplios para el desarrollo de la educación. En el País Vasco, por ejemplo, se han formulado las directrices principales de la siguiente manera:

- a) La escolaridad se llevará a cabo dentro del marco de la cultura y los valores vascos; sobre todo, se aumentará el número de escuelas vascas tradicionales —Ikastolas—.
- b) Mejora de la dotación para EGB, sobre todo en los cursos superiores (de 10 a 14 años) y del currículum complementario del currículum básico nacional.
- c) Aceleración del programa de enseñanzas especializadas.
- d) Fortalecimiento de las instituciones de educación superior y acceso más abierto a ellas para especialistas que hasta ahora no han podido asistir a cursos en la universidad vasca;
- e) Mayor democratización del sistema educativo por medio de la transmisión de poderes y responsabilidades a los organismos de gobierno local;
- f) Iniciación de reuniones con el gobierno central sobre estándares educativos y financiación tanto a nivel de Comunidad Autónoma como nacional;
- g) Condiciones de formación para el personal que enseñará en vasco y creará las condiciones necesarias para una educación auténticamente bilingüe;
- h) Hacer frente a la cuestión del uso de libros de texto en vasco. En la opinión de los defensores de una cultura específicamente vasca y una educación bilingüe, se requieren nuevos profesores y libros de texto.

61. Andalucía, Cataluña y Galicia han establecido objetivos similares. La viva impresión que quedó en los Examinadores después de sus visitas dema-

siado breves a las Comunidades Autónomas fue de un deseo colectivo por lograr el cambio y por elevar la calidad global de la educación. Las deficiencias actuales se expusieron con franqueza refrescante al igual que las limitaciones humanas y materiales por acelerar el proceso de reforma. La descentralización parecía, sin duda, haber tenido un poderoso efecto tonificante. El problema a largo plazo va a ser cómo sostener el entusiasmo inicial y el ánimo por experimentar y cómo asegurar que los administradores y los profesores en los niveles de municipio y de pequeña comunidad estén tan imbuidos del espíritu de innovación como los funcionarios superiores en las capitales administrativas.

62. Una de las consecuencias de la transferencia de poderes centrales es la necesidad de crear lo que viene a ser un ministerio de educación en cada comunidad autónoma, sin mencionar los departamentos de educación en pueblos y en áreas rurales. Esto no es nada fácil. La burocracia central podrá haber sido, e incluso aún podrá ser el blanco de ataques sobre su falta de imaginación, su estructura dirigista, y su afición al papeleo, pero lo cierto es que disponía de un buen nivel de experiencia y de pericia profesional. Algunos funcionarios marcharán del gobierno central a puestos en los nuevos ministerios. Aún así, habrá una gran escasez de administradores y consejeros competentes para puestos de responsabilidad. A los examinadores les causó buena impresión la energía y el entusiasmo de los funcionarios que encontraron en las Comunidades Autónomas. Se preguntan, sin embargo, si se está poniendo suficiente cuidado en la formación de los funcionarios recién nombrados, casi todos los cuales proceden de las filas de los docentes, para responsabilidades importantes, y en la supervisión de la efectividad de su actuación. El Ministerio de Educación ya organiza algunos cursos para administradores. ¿Se organizará un número adecuado de cursos para administradores educativos en todo el país?

63. En Cataluña, les llamó la atención a los Examinadores una característica de las condiciones de nombramiento de los funcionarios de la administración pública, que otros países quizá desearían considerar, si no emular. Esto es: un número considerable de nombramientos temporales. Los funcionarios no gozan de nombramientos indefinidos. Al contrario, se supone que ejercen de jefe de un servicio educativo, de director de un departamento o de inspector, sólo por un tiempo limitado. Al final de ese plazo tienen que volver a la escuela o a otro puesto. Este tipo de política de personal evidentemente es democrática. Significa también que hay una movilidad constante y muy poco de la incomprensión mutua o incluso la hostilidad que divide frecuentemente a los administradores de los profesores.

CAPITULO IV

LA EDUCACION GENERAL BASICA (E.G.B.)

El lugar de la E.G.B. en el sistema educativo

64. En España, la Educación General Básica, (de aquí en adelante, E.G.B.) en el sentido estricto del término, cubre el período de educación obligatoria, que actualmente tiene una duración de 8 años, desde los 6 hasta los 14. Su

estructuración actual se estableció en su mayor parte en la Ley General de Educación de 1970 (L.G.E.): una escuela común para todos los alumnos entre 6 y 14 años, dividida desde 1981 en tres grupos de edades: de 6 a 8, de 8 a 11, y de 11 a 14 (es decir: 2 + 3 + 3). Las autoridades españolas están convencidas de que todo el sistema escolar español debe ser definido y estructurado de nuevo, y se acaba de aprobar una ley importante: la L.O.D.E. (Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación) del 3 de julio de 1985.

En la estrategia que se está desarrollando ahora, la E.G.B. desempeña un papel central. Todas las personas entrevistadas por los Examinadores dijeron que daban prioridad total, tanto de iure como de facto a su reforma. A continuación, en este orden, están la reforma de la educación preescolar, la educación para los alumnos de 14-16 años (enseñanzas medias) y la educación secundaria superior. Esa lista es reveladora. Refleja la preocupación principal de las autoridades españolas por asegurar una adecuada educación básica para todos, para elevar el nivel cultural de todo el país, asegurar una verdadera igualdad de oportunidades en la vida, mejorar los resultados conseguidos en niveles superiores de educación, y fortalecer la democracia.

65. Así como la educación post-obligatoria tiene que diversificarse, y se admite que puede necesitar alguna selección determinada por aptitudes individuales y mérito intelectual, el objetivo de la E.G.B. consiste en **normalizar los resultados** más que en normalizar las oportunidades. De ahí que la selección basada en el fracaso no es aceptable en este nivel¹. Ese objetivo explica el enfoque adoptado por las autoridades españolas y la estrategia que están desarrollando: hay que hacer todo lo posible para eliminar el fracaso. El papel de la educación básica consiste en compensar las desigualdades sociales e individuales, y, lo que es más, evitar la selección a una edad demasiado temprana². De ahí, la prioridad que se da al desarrollo y a la mejora de la educación preescolar, ya que una enseñanza correcta en este nivel constituye una preparación excelente, si no indispensable para la escuela primaria: de ahí también que se ponga en tela de juicio el ciclo de 14 a 16 años. Ahora parece que existe un acuerdo en que la escolaridad obligatoria se amplíe a los 16 años, pero esta ampliación sólo será ventajosa si la actuación de los alumnos de E.G.B. mejora ostensiblemente. Este es un punto importante en la estrategia para la educación y es un punto que se volverá a plantear más adelante. Mientras tanto, se tiene que fomentar una escolarización mayor en el nivel de educación de 14-16 años mediante un sistema de becas, y actualmente se están realizando experiencias con vistas a desarrollar una educación secundaria superior que valga la pena, de naturaleza técnica, que posibilitará la consecución de un equilibrio mejor entre el número de estudiantes que accede a las dos ramas de educación. En 1982, 400.000 alumnos pasaron de la E.G.B. a B.U.P. (Bachillerato Unificado Polivalente) y 250.000 pasaron a F.P. (Formación Profesional). Se matriculan menos estudiantes en F.P. que en la universidad; en el primer ciclo, la matriculación de F.P. abarca solamente el 18 por 100 de jóvenes de 14 a 15 años (primer ciclo) y el 13 por 100 de los jóvenes del segundo ciclo. Las estadísticas demuestran que 200.000 jóvenes entre 14 y 16 años no asisten a ningún establecimiento educativo a pesar de que la ley prohíbe trabajar antes de los 16 años.

¹ Ver José María Maravall, op., cit., pag. 89.

² Ibid. pag. 87.

66. Las autoridades están convencidas de la necesidad de coordinar los ciclos para los alumnos de 11 a 14 años y de 14 a 16 años. ¿Cómo se debería realizar esta coordinación? Se prevén varias posibilidades que implicarían conservar el sistema actual con el corte a los 14 años, o cambiarlo y crear un ciclo intermedio para alumnos de 12 a 16 años. Parece ser que la cuestión sigue en el aire. Obviamente, la decisión afectará a la estructuración de la E.G.B., además de su posición y su papel dentro de todo el sistema educativo. No se debe permitir que continúe durante demasiado tiempo la incertidumbre sobre este punto, si no se detendría el ímpetu de la reforma.

La educación Preescolar

67. Las autoridades españolas creen que, además de sus beneficios específicos —relacionarse con sus compañeros, aprender a practicar la higiene personal, desarrollarse física y mentalmente— la educación preescolar constituye un medio efectivo de evitar el fracaso en la escuela primaria en tanto en cuanto ayuda a los niños a madurar intelectual y emocionalmente. Al mismo tiempo, el fuerte aumento en el número de madres que trabajan en ciertos barrios también ha llevado a una demanda de más puestos de preescolar.

68. La educación preescolar cubre cuatro años desde los 2 años hasta los 6, dividida en dos ciclos: de 2 a 4 años (Escuela Maternal) y de 4 a 6 años (Escuela de Párvulos). En el ciclo de 2 a 4 años la escolaridad la cubren también el Ministerio de Trabajo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y las empresas.

69. El objetivo final del gobierno consiste en que todos los niños entre 4 y 6 años estén escolarizados. De acuerdo con un plan de desarrollo preparado en 1982, se decidió construir locales para proporcionar 116.000 nuevos puestos. Hasta la fecha, se han creado 84.000 nuevos puestos. Está en proceso de elaboración el trabajo preparatorio para una ley relacionada con la organización de clases para niños de 4 a 6 años (Escuelas de Párvulos). En 1982-83, el 11 por ciento de los niños de 2 a 4 años recibió educación preescolar, siendo la cifra del 85 por 100 para los niños de 4 a 6 años en contraste con el 81 por 100 para 1979-1980.

70. Se nos dijo repetidas veces durante nuestras visitas que era imposible satisfacer todas las necesidades preescolares. De ahí que la política gubernamental esté en relación con las demandas de los padres. Hay que destacar que una proporción significativa de alumnos asiste a colegios privados: 30 por 100 para los niños de 4 a 5 años y 35 por 100 para los niños de 5 a 6 años. En 1982-1983 se emplearon 37.343 profesores en educación preescolar, 60 por 100 en el sector público y 40 por 100 en el sector privado. El nivel de titulación de los profesores puede causar algunos problemas, y habrá precisiones sobre este punto en el capítulo dedicado a la formación de profesores. Por lo demás, dada la general deficiencia de recursos físicos y material de aprendizaje, el sector preescolar parece estar funcionando satisfactoriamente.

Calidad de la Educación Básica

71. La L.G.E. (Ley General de Educación) de 1970 fue el punto de arranque del considerable desarrollo de la educación obligatoria en España, tanto

en términos cuantitativos como cualitativos. Antes de 1970, la educación primaria sólo cubría seis años, desde los 6 hasta los 12 años, y a los 10 años existía la posibilidad de elegir la vía del Bachillerato. La educación Básica se ha ampliado ahora a los 14 años y se ha hecho obligatoria, habiéndose retrasado la edad de empezar el Bachillerato y la formación profesional a los 14 años, los principios de enseñanza se han redefinido y se han revisado los programas. El principio pedagógico fundamental subyacente en la práctica es de clases con alumnos de diferentes capacidades. A mediados de los años 70, se empezó a notar un interés creciente en la evaluación, y se adoptó una política de evaluación continua.

72. El número de escuelas aumentó desde 117.369 en 1970-71 hasta 175.635 en 1979-80, a pesar del hecho de que, durante el mismo período, existió una política de concentración de alumnos de zonas rurales y montañosas en escuelas comarcales. Aumentó el número de alumnos desde 3.929.569 en 1970-71 hasta 5.606.000 en 1979-80. En cuanto a los profesores, el número aumentó desde 139.616 hasta 205.550 durante el mismo período.

73. Se puede decir que, desde 1974-75, ha habido una matriculación del 100 por 100 en la edad de 6 a 14 años. Estos aumentos eran resultado de sucesivos planes de desarrollo (1971, 1973, 1975, 1977 —Acuerdos de la Moncloa—), planes que se relacionaban no sólo con construcciones escolares sino también con programas, técnicas, métodos de enseñanza, evaluación y formación de profesores. Se calcula que unos 400.000 puestos escolares están en condiciones deficientes, sobre todo en aquellos suburbios de las afueras de las grandes ciudades donde se ha multiplicado la población durante el último decenio, más o menos.

74. Desde 1970, se ha criticado mucho y se ha discutido mucho acerca de la educación obligatoria. En enero de 1981 un Real Decreto volvió a reestructurar la E.G.B., dictó nuevos programas, estableció nuevas normas para la evaluación, tomó medidas para asegurar la dotación de la enseñanza compensatoria y definió los objetivos que se debían lograr.

75. No obstante, los dos problemas esenciales de la E.G.B. para el gobierno actual siguen siendo asegurar la escolaridad completa y mejorar la calidad de la educación ofrecida. Se critica a la reforma de 1981 por haber sido demasiado teórica y excesivamente ambiciosa, por haber sido adoptada sin una experimentación minuciosa en la práctica, por haberse preparado en oficinas administrativas y haber sido impuesta de forma general sin consultar con padres ni profesores, y por haber impuesto requisitos que no eran necesariamente preceptivos.

76. Se ha realizado una evaluación de los resultados conseguidos en comparación con las metas fijadas en el primer ciclo (de 6-8 años), basada en una muestra de 9.000 alumnos y completada por una encuesta de opinión a los profesores. En el caso del ciclo medio, de 8 a 11 años, se realizó una evaluación durante el curso 1984-85 y al parecer demostró que, paradójicamente, los objetivos fijados se consideran muchas veces, excesivamente ambiciosos pero también puede suceder que no se superen objetivos muy simples. En conjunto, el 60 por 100 de los alumnos tienen éxito en sólo el 42 por 100 de los cursos iniciales. Además, hay un 20 por 100 de los alumnos que lleva un año de atraso en su escolaridad. Por último, un tercio de los alumnos que terminan 8.º de E.G.B. lo hacen sin un diploma (Graduado Escolar), habiendo obtenido solamente un certificado de asistencia (Certificado de Escolaridad), que da derecho a matricularse en formación profesional pero no en la rama académica

de la educación secundaria superior. Por eso se ha dedicado replantear el problema y estudiar los cambios que se deben realizar en la reforma de 1980 con respecto a los dos primeros ciclos.

77. En cuanto al tercer ciclo, se ha suspendido la aplicación de la reforma de 1980 y se ha preparado un proyecto nuevo que, desde el curso académico 1984-85 se está experimentando en unos 50 centros educativos. Se han organizado unos equipos voluntarios de profesores y se ha establecido contacto en el nivel regional con los centros de profesionales (CEPs) y los Institutos de Ciencias de la Educación (ICEs). Se ha encargado a una comisión permanente la tarea de coordinar las operaciones del proyecto.

Reforma. Nuevo modelo de desarrollo

78. Las autoridades españolas se han fijado el objetivo de un índice de éxito de un 85 a un 90 por 100 en la educación básica. Esto constituye un programa ambicioso dada la estadística antes mencionada de un índice de éxito bajo de un 42 por 100 en cursos iniciales para más del 60 por 100 de los alumnos del primer ciclo. Las autoridades afirman que es necesario por razones políticas, es decir, para asegurar la participación activa de los ciudadanos en la vida política, por razones económicas, es decir, para promover el crecimiento, y por razones sociales, es decir, para asegurar la igualdad de oportunidades.

79. Se utilizarán dos técnicas: una revisión de objetivos, que especificará el mínimo que debe ser logrado por todos los alumnos, y un estilo diferente de desarrollo. Las autoridades del ministerio creen que para que un plan tan ambicioso tenga éxito, tiene que haber una involucración personal por parte de profesores, padres, profesores universitarios, y, en particular, por parte de las instituciones educativas, las autoridades locales, y la comunidad social y económica. Esta convicción está acompañada y fortalecida por la consideración de que cada escuela tiene que estar enraizada en su medio ambiente particular, por razones que a la vez son educativas —los alumnos tienen que aprender a situarse en su ambiente— y metodológicas, el medio ambiente inmediato constituye un importante recurso pedagógico.

80. Se decidió, por lo tanto, obrar de modo experimental e involucrar a tantos actores como fuera posible en el proyecto de reforma. Las propuestas de cambio son elaboradas por grupos de profesores, a continuación se discute acerca de ellas con expertos, pedagogos, psicólogos y otros especialistas, después de lo cual se prepara un documento básico y se difunde para que sea comentado con profesores y grupos interesados. Se pueden realizar cambios basados en este tipo de comentarios, después de lo cual las propuestas son puestas en práctica durante un período experimental de un año y se calcula que la aplicación a escala general se efectuará para el año siguiente. Para el primer ciclo de la E.G.B., esta aplicación general está proyectada para 1986-1987. En el ciclo medio, se espera poder disponer de los resultados de la evaluación en 1985 y, por consiguiente, se podría poner en práctica la reforma en toda la nación en 1987-88.

81. Pero la reforma no es solamente una cuestión de programación. Sólo tendrá éxito si se transforma en el compromiso de todos. Un compromiso de este tipo sólo se puede lograr por medio del sistema de consulta, experimentación y acción concertada antes descrita. Está basada también en la descentra-

lización a autoridades independientes, que deben promover los contactos entre el sistema educativo y el entorno económico-social pertinente, y en la reorganización de la administración escolar. La L.O.D.E. incluye una sección sobre la administración de las escuelas estatales que deben ser gestionadas por un consejo escolar elegido, compuesto por profesores y padres, con poderes para elegir el director. Se sabe además, que uno de los puntos controvertidos en el sistema L.O.D.E. para la educación privada subvencionada por el Estado atañe a la cuestión de la intervención por parte de profesores, padres y, posiblemente alumnos en la administración de centros docentes privados (ver párrafo 145 más adelante). Otros ejemplos del mismo tipo incluyen el establecimiento de centros independientes para profesores, apoyo financiero para grupos de profesores responsables del perfeccionamiento, y la reorganización de instituciones pedagógicas, que posibilitará la modificación de la formación inicial recibida por los profesores y la aceleración e intensificación del perfeccionamiento del profesorado.

82. Se puede deducir por la estrategia prevista que el éxito de la reforma dependerá de la capacidad de las autoridades para coordinar una gama relativamente amplia de factores. Esto ciertamente requerirá bastante tacto, tanto más, cuanto que también se espera revitalizar el sistema fomentando iniciativas en niveles muy variados. Este tipo de iniciativas se tienen que coordinar y complementar. Eso sólo será posible si todas las personas implicadas creen que están participando en un movimiento colectivo a gran escala. El objetivo general parece ser fortalecer los vínculos entre el sistema educativo y la sociedad española, sobre todo en cuanto atañe a:

- Los cambios económicos necesarios y la reestructuración de la economía.
- Los cambios sociales deseados: la igualdad, y la mejora de la competencia social, científica y profesional de toda la nación;
- Los cambios políticos deseados: la descentralización y el fortalecimiento de la democracia.

83. ¿Es posible lograr un amplio consenso en este punto para, sobre todo, asegurar el factor vital que es la continuidad de estos proyectos? A este respecto, y más especialmente con relación a la educación básica, el gobierno ha elaborado un plan de tres años. Es un período corto para una reforma de esta magnitud, que implica la participación activa y consciente de un gran número de personas e instituciones de muy distintos tipos. ¿Debería ser más largo, por consiguiente, o se debe anteponer el riesgo de la acumulación de problemas a la pérdida de ímpetu que pudiera darse por operar dentro de un período de tiempo más largo?

Educación compensatoria y escuelas rurales

84. Esta estrategia imaginativa y ambiciosa para modernizar y mejorar la calidad de la E.G.B. se acompaña de un programa de educación compensatoria, introducido en 1983 por medio de un Decreto. Como atañe a la educación básica en particular, contiene medidas para hacer que este nivel de educación alcance a todo el mundo, por medio de:

- Campañas de alfabetización.
- Organizar cursos para adultos, sobre todo para los que no pudieran obtener el graduado escolar;

- Organizar cursos especiales de enseñanza para alumnos de 14-16 años que no están recibiendo educación secundaria superior.
- Subvencionar a centros educativos en áreas menos favorecidas y, de esa manera, apoyar medidas específicas para el desarrollo educativo.

Se creó una Dirección General de Promoción Educativa en 1985. Su función consiste en poner en práctica una política coherente en los muchos campos que requieren medidas educativas fuera del sistema de enseñanza oficial, o en apoyo del mismo (ver párrafo 130-131 más adelante). Aquí nos ocupamos de las escuelas rurales al nivel de E.G.B.

85. Existe un fuerte deseo de elevar la calidad de la educación en las escuelas rurales, algunas de las cuales están extremadamente aisladas. Uno de los principales objetivos de la Ley de Educación de 1970 consistía en eliminar o, por lo menos, reducir las disparidades rurales y urbanas. Hasta hace apenas dos años, la estrategia consistía en consolidar las escuelas comarcales lo más posible, cerrando las escuelas más pequeñas y confiando fuertemente en un servicio de transporte amplio y costoso para llevar los niños a la escuela, dando por supuesto que esto ofrecía la mejor manera de proporcionar los recursos adecuados. En consecuencia, desaparecieron numerosas escuelas, incluso en aldeas remotas y muy pequeñas por tres razones poderosas. La primera se refiere al desarrollo educativo y afectivo de los niños. El transporte en autocar ahora se ve como malo para ellos y el internado sólo se debe utilizar como último recurso. La segunda razón es que el gobierno está ansioso por animar a los aldeanos a quedarse donde están tanto para evitar la despoblación y deterioro rurales como para parar la emigración a las ciudades donde ya existe mucho paro. Ya es una historia familiar, claro está, en muchos países que los padres a menudo marchan de sus aldeas cuando no existe una escuela cercana para sus hijos. La tercera es que un creciente número de padres aldeanos no quieren enviar a sus hijos a una escuela lejana e insisten en tener una escuela propia. De esta manera, se está aplicando un plan para lograr la regeneración rural por medio de una acción conjunta por parte de algunos ministerios y diversos entes regionales.

86. La nueva estrategia de desarrollo rural significa, por supuesto, que sigue existiendo un número considerable de escuelas unitarias. Una política para superar el problema de la escuela unitaria, y que se está experimentando en gran número de áreas, consiste en unir grupos de aldeas en una red y proveerlas de un equipo de profesores itinerantes apoyados por centros de recursos de aprendizaje localizados céntricamente. La estrategia requiere la cooperación activa y la contribución económica de los padres aunque sólo sea en la forma de trabajar gratuitamente. Implica también la disminución de matrículas y las consiguientes preocupaciones para las escuelas donde antes se concentraban los alumnos. El Ministerio valora en mucho esta estrategia, y, a nosotros mismo nos causó una gran impresión lo que vimos de dos experimentos en el Valle de Amblés, cerca de Avila (en Castilla), y cerca de Barcelona, dos experimentos entre doscientos. En el valle de Amblés, se coordinan seis centros de aldea en una sola red, y nueve profesores enseñan a ciento veinte niños. Los profesores, la mayoría de ellos muy jóvenes y cuidadosamente seleccionados, se mueven de una escuela a otra.

Uno de los profesores es especialista en orientación psicológica, otro en pedagogía, y otro, en problemas de aprendizaje. Existe un centro de recursos de aprendizaje central de donde se puede sacar material de apoyo para cada escuela, de acuerdo con el horario. El currículum se enseña en bloques de tiem-

po de 15 días. Se insiste en el aprendizaje individualizado. Se seleccionan proyectos que reflejan la historia, el carácter y los problemas actuales del entorno local: los estudios de la naturaleza tienen un papel destacado. Se comparten las instalaciones para deportes, música y teatro.

81. Este experimento parece funcionar notablemente bien. Los profesores están visiblemente motivados y deseosos de experimentar nuevos métodos. Los padres no son menos entusiastas. Fueron ellos, de hecho, los que adaptaron los locales para crear las escuelas y son ellos los que las mantienen y se turnan para preparar las comidas escolares. Al mismo tiempo, hay escasez de recursos. No es sorprendente que el Ministerio de Educación considere poco costosos los experimentos. Los profesores llevan sus materiales con ellos y los alumnos tienen que comprar sus libros. A todo esto hay que añadir el hecho de que la existencia de escuela con profesores dinámicos de vanguardia es importante para el desarrollo cultural de toda comunidad. La estrategia rural adoptada por España es aplicable a la situación reinante en muchos países de la OCDE y merece ser dada a conocer ampliamente.

Educación especial

88. Los niños que sufren una deficiencia física o mental, y los niños socialmente privados u otras categorías especiales de niños reciben su enseñanza en escuelas especiales o en unidades especiales dentro de las escuelas ordinarias. La tendencia actual consiste más bien en integrar a los niños deficientes en el sistema normal. Se está preparando un Decreto que prevé este tipo de integración durante un período de ocho años. Al mismo tiempo, se especificarán los distintos tipos de deficiencias, el material necesario, y la formación que requieren los profesores.

89. Se está ultimando un programa para detectar deficiencias en niños de 0-2 años. Un experimento que se va a llevar a cabo a partir de 1985-86 implica la introducción de dos tipos de niños deficientes en un centro que sirva a una región con una población de 150.000 habitantes. Para cuando acabe el programa, sólo debe quedar el 30 por 100 de los niños en centros especiales, estando el otro 70 por 100 escolarizado en centros ordinarios.

La Inspección

90. La Inspección de las escuelas de EGB parece ser una fuente de cierta preocupación para las autoridades. Actualmente, la Inspección es un cuerpo especial responsable de su propio reclutamiento. La propuesta aboga por establecer un sistema de reclutamiento basado en tests y procedimientos de selección por las aptitudes. Esto ciertamente es un asunto que merece atención.

91. El hecho de que la responsabilidad de la educación esté dividida entre el gobierno central y las comunidades autónomas, con (por ejemplo), la educación elemental en un lado y el resto de la educación en otro, o esté compartida por ambos, (por ejemplo, la investigación educativa, los cursos de perfeccionamiento para profesores y los experimentos educativos), puede dar lugar a complicaciones. El papel, la estructura y el nivel de competencias y funciones de la Inspección por consiguiente, debe examinarse de nuevo en profundidad.

Profesores

92. Se dedicará un capítulo especial a este tema, pero se debe llamar la atención aquí sobre tres puntos que son propios de la EGB. Primero, actualmente, puede haber por lo menos cuatro tipos de profesores en una determinada escuela:

- profesores que asistieron a un centro de formación de profesores antes de 1970, y que recibieron una formación no especializada;
- profesores que asistieron a un centro universitario de formación de profesores después de 1970, y que recibieron una formación especializada;
- profesores que tienen un título universitario y un certificado para enseñar de un I.C.E.;
- profesores que tienen un certificado universitario para enseñar.

Existe incluso una quinta categoría que comprende los profesores que terminaron antes de 1970 y luego hicieron un curso universitario por correspondencia en una asignatura determinada.

93. Se nos dijo que todos los profesores reciben el mismo sueldo. No obstante, es obvio que pueden sufrir problemas de áreas de competencia y líneas divisorias y que la rivalidad por enseñar a las clases superiores puede ser fuerte. Todo esto puede tener un efecto adverso en el espíritu de equipo, una de las piedras angulares de la reforma. Más preocupante, quizá, es el hecho de que se pueden dar las clases de los primeros cinco cursos a profesores formados para enseñar una determinada asignatura y no bien preparados para dar enseñanza globalizada en todas las asignaturas.

94. En segundo lugar, existe el problema más general de coordinar la política de educación en las escuelas con lo que los profesores han sido formados para enseñar. Aquí el asunto se complica claramente, al igual que en otros sitios, por el hecho de que la especialización tiende a implicar a la educación secundaria superior y, por consiguiente, se percibe como algo que concede más prestigio y que posiblemente abra la puerta a la enseñanza en el nivel secundario superior, o por lo menos, en el futuro ciclo para alumnos de 14 a 16 años. Esto es un problema que creemos, exige clarificación.

95. Por último, en la actualidad, todos los estudiantes para profesores son especialistas en el sentido de que la mayor parte de su formación (tres años, después del Bachillerato) la realizan en una de las tres ramas especializadas (ciencias, humanidades, lingüística) y esta formación se completa por cursos en psicología, pedagogía y prácticas de enseñanza. Sin embargo, el sistema actual es que para los dos primeros ciclos de la EGB (de 6 a 11 años) las clases tienen un solo profesor. A partir de entonces los profesores enseñan asignaturas de acuerdo con su especialización.

96. Volveremos a toda la cuestión de las condiciones para enseñar en el Capítulo VII.

CAPITULO V

EDUCACION SECUNDARIA POST-OBLIGATORIA (ENSEÑANZAS MEDIAS)

Los planes de reforma

97. El término español «enseñanzas medias» se refiere al nivel de educación que viene inmediatamente después de la enseñanza obligatoria (EGB) y que corresponde a lo que en otros países se conoce como el ciclo secundario superior. Según la legislación vigente, está dividida en dos ramas: el BUP (Bachillerato Unificado Polivalente) más COU (Curso de Orientación Universitaria) que es académica y prepara para la universidad y los niveles primero y segundo de formación profesional. El BUP está abierto sólo a los alumnos que tengan el título de graduado escolar.

98. Los proyectos de reforma cambiarán la estructura de este ciclo, dado que la educación se va a hacer obligatoria hasta los 16 años y el ciclo para los alumnos de 14-16 años se va a hacer general («comprensivo») y constituirá un tronco común. Es probable que si se hacen realidad las intenciones actuales, el ciclo posterior —de 16 a 18 ó 19 años— se divida en dos ramas: una rama académica que conducirá a la educación universitaria de ciclo largo y la otra, profesional que conducirá directamente al mundo del trabajo, y finalmente, si se desea, a la educación superior de ciclo corto. Los planes para este segundo ciclo de la educación secundaria, que luego corresponderá a la educación secundaria post-obligatoria, aún no se han clarificado, por lo menos, en las mentes de los Examinadores, a pesar de que este constituye un tema de gran interés para ellos, sobre todo en este momento en el que tantos otros países de la OCDE se enfrentan con el desafío de cómo estructurar mejor el sector secundario superior de construir puentes efectivos entre la educación general y la educación y la formación profesionales.

99. Según el informe de base preparado por las autoridades españolas, «el Bachiller, tal y como está hoy, a pesar de que respeta la letra de la Ley (Decreto de 23 de enero de 1975), en gran parte ha desvirtuado la idea de una educación secundaria formativa que prepare a los alumnos tanto para la vida como para la educación superior»¹. A pesar de que ésta es una crítica que se podría dirigir igualmente bien a muchos sistemas de educación secundaria académica, sí plantea la cuestión de si los actuales planes de reforma del ciclo para los alumnos de 14-16 años corregirán realmente la deformación a la que hace referencia, o si la idea en sí es realmente válida. «Preparar para la vida» es, como mínimo, una aspiración ambigua, y «preparar para la educación superior» es una meta acerca de la cual no se puede alcanzar ningún acuerdo entre los distintos actores en cuestión. En cuanto al COU, el convencimiento dominante de los profesores que conocimos, respaldado por el informe preparatorio, es que constituye un año más del **Bachillerato**, con la adición de una función selectiva moderada para la entrada en la universidad. Oímos condenas radicales de que era «inútil, puesto que no ofrecía ni una preparación mejor para los estudiantes, ni una orientación más eficiente en la elección sensata de carrera y que no era ni siquiera un instrumento efectivo de diagnóstico. El alto índice de fracaso en el primer curso universitario parecía respaldar esta

¹ Pág. 337.

crítica radical, aunque fuera en parte, pero se pueden alegar otras razones en cuanto a la falta de efectividad del sistema y el propio informe de base habla en detalle de ellas.

100. Nuestro objetivo aquí, sin embargo, es subrayar la necesidad de considerar el sistema como un todo, de definir las estructuras y los contenidos de **todos** los diferentes ciclos, y de evitar que existan vacíos entre los ciclos. En cuanto a las críticas anteriores, es posible que haya que plantearse algunas preguntas relevantes como por ejemplo: ¿El primer curso universitario actual es apropiado en términos de contenido, adecuación pedagógica, y pertinencia funcional? ¿O consiste, por el contrario, al menos en algunos casos, en demasiados conocimientos ornamentales, tales como matemáticas y física abstractas, y otras asignaturas de dudosa utilidad que van en detrimento de la creatividad, el interés y la aplicación de los estudiantes? Pocos catedráticos universitarios admitirán la necesidad de considerar el contenido y los métodos de los estudios universitarios pero cuando se habla de «preparar para la educación superior» es necesario ser clarividentes en cuanto a objetivos y buscar los mejores caminos y medios para lograrlos.

101. Lo mismo se puede decir sobre el significado de «preparar para la vida». ¿Es solamente una cuestión de enseñar para una ocupación y unas destrezas que el estudiante, al abandonar el sistema educativo, puede utilizar o no, o supone mucho más que eso, al intentar conseguir el desarrollo intelectual, cultural, afectivo, cívico y físico, por el cual abogan tan vigorosamente los educadores? Huelga decir que estos problemas no son específicos del sistema educativo español, pero, en vista de que el sistema está experimentando reformas arrolladoras que sólo se pueden justificar en base a una mejor calidad y efectividad de la enseñanza, es importante saber exactamente qué obstáculos hay que superar.

102. Se puede aplicar la misma línea de razonamiento a la educación profesional y técnica dentro del sistema formal de educación. Esta rama está dividida, como se dijo antes, en dos ciclos consecutivos: FP I (2 años) y FP 2 (2 ó 3 años); se proyectó un tercer ciclo FP 3 pero, hasta ahora, no se ha creado. El objetivo principal consiste en formar a los alumnos para una ocupación específica y ofrecerles simultáneamente una educación general. Según los términos de la Ley General de Educación de 1970, el sector debería mantener, tanto en su organización como en su funcionamiento, una relación estrecha con el mundo del trabajo, como continuación de las formas anteriores de educación profesional que se iniciaron en el siglo diecinueve.

103. Entendemos que en algunas comunidades existe una relación estrecha entre las escuelas profesionales y el mundo del trabajo y que la mayoría de las personas que acaban su formación encuentran empleo con relativa facilidad. Esto ciertamente fue el caso de una pequeña comunidad que visitamos en Cataluña. En general, sin embargo, los resultados no cumplen las expectativas: «el puente que se proyectó tender entre el sistema educativo y los sistemas de producción realmente nunca se logró, excepto en muy pocos casos»², y esta rama profesional de la educación está considerada por la sociedad como una segunda elección o como el pariente pobre. Establecida tan recientemente como en 1976, carece de los recursos adecuados, y, en muchos sitios, no es popular ni para los alumnos ni para los padres que la identifican con el fra-

² Informe de base, pag. 391.

caso. Peor todavía, los empresarios tienen en poca estima las titulaciones obtenidas en FP 1, que gozan de poco crédito en el mercado de trabajo, y prefieren contratar a jóvenes sin formación previa en el sistema educativo. Esta cruda realidad fue revelada en recientes encuestas realizadas por el Ministerio de Trabajo y la Universidad de Murcia y fue reafirmado a los Examinadores por representantes de las asociaciones de empresarios C.E.O.E. y C.E.P.Y.M.E.

104. Las razones para esta dura valoración son variadas, pero una de ellas tiene relación con la calidad intrínseca de los estudiantes que asisten a los cursos de FP. La mayoría de ellos (80 por 100) cumplieron las exigencias de asistencia en la enseñanza obligatoria pero no completaron sus cursos o sólo se les concedió un certificado de asistencia («certificado de escolaridad»). Algunos han repetido hasta dos cursos de EGB; otros proceden del anterior «bachiller elemental», con 4 años de escolaridad, y otros, con más de 14 años, no tuvieron ninguna escolaridad previa, y fueron admitidos al aprobar un sencillo examen de ingreso. En estas circunstancias, apenas es sorprendente que sólo un 40 por 100, aproximadamente, del número total de alumnos de FP acaben este ciclo en dos años y que alrededor del 35 por 100 abandone totalmente y se marche sin titulación, sumándose a los jóvenes que no ingresan ni en FP ni en BUP; en total unos 300.000 jóvenes de 13-16 años. Por consiguiente, no es sólo una cuestión de la «pertinencia» de la formación ofrecida —aún cuando esto es un factor importante— sino de mejorar la «calidad» del producto de FP 1.

105. Existen argumentos similares que son aplicables a FP 2, que sólo inician un 20 por 100 aproximadamente del número total de alumnos que salen de BUP con o sin titulación (la mayoría de ellos sin titulación), de los cuales, alrededor del 31 por 100 abandona (el 26 por 100 en el tercer curso). Es manifiestamente una operación antieconómica y representa un desperdicio considerable de recursos humanos, que debe replantearse cuando se elaboren por fin los planes para la reforma del ciclo secundario superior.

106. Persisten otros problemas. Uno es el gran número de programas disponibles en FP (se nos citó la cifra de 52) de los cuales, dos absorben a una mayoría de los estudiantes: Administrativo (34,8 por 100) y Electricidad y Electrónica (23,2 por 100). La mayoría de los cursos tienen una demanda mínima y algunos parecen estar volviéndose virtualmente obsoletos.

107. Esto, de nuevo, es una cuestión que merece una investigación a fondo, si se van a mantener todos estos programas, o programas similares después de la reforma. Aún más preocupante es el hecho, citado en el informe de base de que la mayoría de los graduados obtienen empleos que requieren destrezas diferentes de las que se han esforzado por dominar en la escuela. Los conocimientos adquiridos, en consecuencia, son casi inútiles, y el objetivo de preparar para la vida del trabajo, de esa manera, se ve frustrado.

108. Las encuestas sobre el mercado de trabajo han indicado que los mejores puestos y salarios fueron obtenidos por jóvenes que se formaron en el puesto de trabajo (80 por 100 del total). Esto sugiere que es más beneficioso para los alumnos abandonar los estudios y coger empleo donde lo encuentren. El tipo de titulación obtenido guarda relación con los salarios solamente en los casos de empleo de nivel técnico o de gestión, y en absoluto para personal administrativo semicualificado, u obreros semicualificados. Las encuestas dirigidas a empresas han revelado también que para el 74 por 100 de los trabajadores reclutados por la industria, lo único que exigían los empresarios era alguna educación básica, excepto en el caso de gerentes, ejecutivos, y jefes de de-

partamentos, para quienes se exigía normalmente un título universitario (72 por 100 de los ejemplos). Hoy día, incluso los capataces han tenido experiencia de la educación superior de ciclo corto, mientras que antes, estos puestos los ocupaban personas que habían pasado por la vieja FP industrial. La conclusión que se deriva de todas estas diferentes observaciones es que la FP tal y como existe, no se valora mucho. De hecho, se nos informó que los empresarios opinan que no es útil ni necesaria. Todas estas pruebas llevan a la conclusión de que se requiere un esquema alternativo cuidadosamente concebido antes de lanzarse a la creación de una nueva rama separada de formación profesional en el nivel de la educación secundaria superior.

109. En cualquier caso, existe una progresiva tendencia general entre los empresarios, según la cual, los cursos de FP no deben enseñarse como un tipo de aprendizaje limitado para un oficio o empleo específico, sino como algo de múltiples facetas, orientado a las demandas de trabajo modernas y con futuro y a cambios flexibles de empleo y reconversiones. Las ocupaciones y destrezas más tradicionales bien se pueden preparar fuera del sector educativo, bajo los auspicios del Ministerio de Trabajo, o, preferiblemente, por medio de planes concertados con empresas y servicios. Las implicaciones de estas opiniones se discutirán ampliamente más adelante.

Recusos y resultados efectivos

110. La financiación de la educación secundaria plantea aún problemas formidables. En 1982 hubo un déficit de 220.000 plazas y un plan para la dotación de 155.000 nuevos puestos. Antes de discutir con más detalle los actuales proyectos de reforma, creemos que es necesario, por consiguiente, ofrecer algunas reflexiones sobre los recursos disponibles y la efectividad del sistema. Los datos del informe de base demuestran que la educación académica secundaria superior se lleva a cabo en centros públicos y en centros privados, siendo mayoría éstos últimos (55 por 100). Sin embargo, el número de profesores no se corresponde con el número de centros, dado que el 63 por 100 ésta empleado en centros públicos. Se explica la disparidad cuando se tiene en cuenta el número de horas de contacto, que es mucho más alto para los centros privados, y las obligaciones contractuales de los profesores (94 por 100 a tiempo completo y más para las escuelas públicas, en comparación con sólo el 34 por 100 en las escuelas privadas). Esto significa, que en las escuelas públicas, los profesores también asumen deberes administrativos y de otro tipo, mientras que en los centros privados las horas escolares se dedican casi por entero a la enseñanza. Puesto que el número de estudiantes en los centros públicos es también considerablemente más alto (66 por 100 comparado con el 34 por 100 en centros privados), las ratios estudiantes/clase y estudiantes/profesores no se diferencian substancialmente en las instituciones públicas y las privadas.

111. La situación es similar en FP aunque las cifras varían ligeramente (42 por 100 de las escuelas son públicas, con el 53 por 100 de los profesores y el 55,7 de los estudiantes). La mayoría de los profesores de BUP son licenciados en letras (aproximadamente el 50 por 100) y en Ciencias (aproximadamente el 30 por 100) y unos cuantos tienen el doctorado. Alrededor del 17 por 100 de los profesores de los centros públicos y del 26 por 100 de los centros privados no son licenciados, generalmente profesores de religión o de asignaturas artísticas.

112. Los profesores de los centros de Bachillerato, tienen una formación pedagógica limitada y disponen de pocas posibilidades de perfeccionamiento. También hay ejemplos de una falta de correlación entre el título académico obtenido y la asignatura que en realidad se enseña, debido a diferentes razones que se explican con detalle en el informe de base. Al mismo tiempo, los profesores de BUP de los centros que visitamos se mostraban abiertamente entusiastas con su trabajo. Jóvenes en su mayoría, alegaron no sólo no tener problemas de disciplina sino, por el contrario, disfrutar de unas excelentes relaciones con sus alumnos. Se quejaban sin embargo, de que el currículum estaba demasiado sobrecargado, que había demasiadas horas lectivas diarias y que había demasiados alumnos por clase para atender correctamente a las necesidades y los problemas individuales. Se lamentaban también de su propia falta de formación pedagógica y de las limitadas oportunidades para el perfeccionamiento. La necesidad obvia de medidas correctivas y de una mejora en las actividades de formación del profesorado está admitida por las autoridades españolas y comentada por nosotros en el Capítulo VI.

113. Los profesores de los centros de formación profesional, salvo raras excepciones, tienen poca formación en pedagogía, o ninguna. Los que «enseñan» asignaturas prácticas disponen de la experiencia práctica pertinente pero de ninguna formación en teoría educativa ni métodos de enseñanza. Nos llamó la atención, sin embargo, la juventud y el entusiasmo de los profesores que conocimos y las buenas titulaciones académicas universitarias de algunos de los profesores responsables de asignaturas académicas.

114. Según un cálculo aproximado, se considera que el 30 por 100 de los centros de BUP funcionan bien y un 40 por 100 adecuadamente, se considera que el 30 por 100 restante son relativa o extremadamente deficientes. De nuevo, no existen los datos correspondientes para las escuelas de FP, pero, a juzgar por la muestra que visitamos, algunas son bastante buenas y bien equipadas, mientras que otras carecen de instalaciones y equipos adecuados, sobre todo laboratorios y talleres. Según se afirmó en el informe de base: «Hay una falta de proporción entre el espacio en las aulas, los laboratorios, los talleres y las aulas especiales»¹. Hará falta un esfuerzo especial para formar y estimular a los profesores a utilizar el equipo disponible para las clases prácticas. Nosotros mismos vimos, en una o dos escuelas, unos equipos excelentes en perfectas condiciones, simplemente porque nunca se habían utilizado.

115. En cuanto a la afectividad del sistema, se reconoce que da motivos de preocupación. Ya hemos comentado la situación en FP donde las cifras de fracasos durante el período 1981-83 están por encima del 67 por 100. También son altas en BUP, es decir, del orden del 50 por 100, al final del ciclo. El índice medio de repetidores es de un 19 por 100 aproximadamente en centros públicos y un 8 por 100 en centros privados, un dato que parece militar en favor de la calidad de las instituciones privadas puesto que las cifras para COU que corresponden con los exámenes nacionales, se acercan mucho a las que se dan arriba. Ni que decir tiene que los alumnos de los centros privados provienen en general, de entornos sociales más privilegiados, y esto explica, en gran parte, sus logros académicos más altos.

116. Un último punto que hay que destacar es la desigualdad entre las regiones. Los índices de escolaridad varían obviamente según la distribución

¹ Pág. 405-6.

geográfica y otros factores. La media nacional es de unos 30 estudiantes por 1.000 habitantes. Madrid y el País Vasco están por encima de la media. Andalucía, Valencia, La Rioja y Cataluña están por debajo de la media, y Extremadura, Baleares y Castilla-La Mancha tienen las cifras más bajas, sólo unos 24-25 estudiantes por 1.000 habitantes. Con el fin de estimular una mayor participación en la educación secundaria superior, el gobierno ha adoptado una política de conceder becas. A los Examinadores no se les informó de otros estudios sobre las disparidades tal y como se reflejan en los índices de logros y de abandonos, que podrían arrojar información interesante e indicar posibles medidas correctivas. El potencial económico tan diferente de las distintas regiones puede llevar a disparidades más pronunciadas en el futuro, dadas las difíciles negociaciones sobre la asignación de recursos a los gobiernos autonómicos. Hará falta un fuerte espíritu de solidaridad nacional para evitar que se amplíen más las desigualdades o que se perpetúen.

La Reforma de la Educación Secundaria

117. Tal y como se comentó antes, el principal resultado de la reforma que se está experimentando en este nivel de educación será la creación de un ciclo unificado, global y obligatorio de dos años, después de la EGB y sustituyendo a los dos primeros años de BUP y de FP 1. Se considera que esto está en línea con la tendencia extendida por el mundo occidental de ampliar el período de educación obligatoria a un ciclo de diez años en aras de la igualdad y de elevar el fondo global de conocimientos y de destrezas de la población. Al mismo tiempo, el contenido será modernizado y adaptado a la era actual de innovación constante y demandas económico-sociales cambiantes. Se modificará la relación enseñanza-aprendizaje, y se acentuará el papel activo del aprendizaje individual, y el currículum se despojará de su excesiva carga de conocimientos rancios.

118. El nuevo ciclo está pensado para completar la educación del joven de modo que pueda enfrentarse al futuro como trabajador y ciudadano, evitando realizar elecciones prematuras y adquiriendo, a través de contactos más estrechos con el entorno inmediato, la capacidad de tomar decisiones racionales. Se ha organizado el plan de estudios con vistas a lograr esos objetivos, y en un intento de completar las asignaturas tradicionales con las ciencias experimentales y sociales, la tecnología y las artes, ocupando estas tres asignaturas últimas el 30 por 100 del horario total.

119. Después de este ciclo, la intención parece apuntar a la creación de un sistema doble con un ciclo académico tipo COU que prepare para el ingreso en los cursos universitarios de ciclo largo, y un ciclo de FP (2-3 años) que prepare para un empleo o para el acceso a cursos universitarios de ciclo corto. Estos puntos de la reforma no se detallan en el Informe de base.

120. Las dificultades que se oponen a la reforma, sobre todo al fortalecimiento de la educación y de la formación profesionales, son formidables. Incluyen: las estructuras y tradiciones del proceso de enseñanza y aprendizaje; las costumbres y hábitos atrincherados; las actitudes y los antecedentes de formación de los actores principales (profesores, inspectores y padres); los factores financieros (construcciones y equipo); la opinión pública. El debate sobre la educación general y la educación profesional no puede evitarse y requiere ser realizado exhaustivamente. Por muy bien intencionados y fundamentales que sean sus objetivos, el éxito de la reforma dependerá de un número de fac-

tores que no se pueden anticipar en la fase actual. Por consiguiente, se requerirá la evaluación continua de los programas experimentales con el fin de obtener información esencial, sobre todo acerca del grado en que los estudiantes aceptan los nuevos enfoques y de sus logros comparativos. Pero estos programas no serán fácilmente replicados en todo el sistema. Los están llevando a cabo profesores muy motivados y bien preparados, que no siempre será el caso cuando la fase experimental dé paso a la generalización. Se han cometido muchos errores en el pasado, en España al igual que en otras partes, debido a que se ha descuidado esta importante diferencia, y el más notable de ellos es quizá el que afectó recientemente a la enseñanza de las «matemáticas modernas»: la mayoría de los profesores a quienes se les pidió que adoptaran este método, simplemente no sabían qué hacer y los resultados, por consiguiente, eran decepcionantes.

121. La preparación adecuada del profesorado, no sólo en el campo pedagógico sino en lo que se refiere a motivación, organización de la clase y cooperación con los colegas, es el pre-requisito fundamental para cualquier reforma, o realmente, para cualquier movimiento diseñado para elevar la calidad de la educación. Las razones y los datos presentados en el Informe de base dan a entender que la reorientación del profesorado debe constituir una prioridad, tanto más cuando se prevén nuevos métodos.

122. La revisión de los programas y de los contenidos también es fundamental para corregir la tendencia hacia la excesiva especialización y la enseñanza de asignaturas «tradicionales» en vez de asignaturas adecuadas a las necesidades modernas. Varios países que fueron pioneros en la adopción de currículos nuevos y nuevos métodos, aparentemente sólidos, se enfrentan ahora con graves problemas educativos.

123. En cuanto al contenido del futuro ciclo unificado de 2 años, se nos expresó alguna preocupación sobre la posible reducción de los requisitos mínimos, que conduciría a una disminución del nivel de BUP. Es paradójico que esta tendencia coexista con la transferencia de algunas asignaturas que requieren un alto grado de sofisticación y razonamiento desde las universidades al nivel secundario. Los resultados pueden ser totalmente diferentes de los que se esperaban si no se reconcilian las dos tendencias contrarias, si no se aseguran la coordinación vertical además de la horizontal, y si los profesores no reciben la formación adecuada para los nuevos papeles que deben desempeñar.

124. No existe ninguna garantía de que el nuevo ciclo represente una mejora. Simplemente **parece** mejor sobre el papel, y sustituir la FP 1 por un ciclo que dará a los estudiantes una preparación general más rica constituye un paso en la dirección correcta, sobre todo si el componente tecnológico y plástico se trata como una parte íntegra y esencial del currículum y si se puede disponer de buenas instalaciones y equipo. No obstante, el paso siguiente debe definirse claramente. El plan para un sistema doble es cuestionable puesto que significaría aplazar a una etapa posterior las elecciones de carrera que habrán sido socialmente mediatizadas desde el principio.

125. Un ciclo diversificado de 2 ó 3 años con un fuerte énfasis profesional en las distintas materias, consideradas del mismo valor, y que supone las mismas posibilidades de acceso a cursos universitarios, es una alternativa que vale la pena explorar, puesto que está más a línea con los sentimientos generales, las actitudes de los empresarios y las características del mercado de trabajo en una perspectiva a corto plazo. Verdaderamente, es difícil pensar en un ciclo típico de tipo FP, de 2-3 años, dentro del sistema educativo que podrá

superar las objeciones encontradas por la actual FP 1 y FP 2, incluso si se dirige a sectores más modernos de actividades. Por otro lado, no hay ninguna razón para que un ciclo más humanista o tecnológico, ubicado en el mismo nivel educativo sea diferente en capacidad de desarrollo o valor social, ya que no hay ninguna justificación por no tener, en ninguno de ellos, una fuerte orientación profesional que habilite para ingresar en el mercado de trabajo si no se continúan los estudios. La organización de las carreras universitarias en tres ciclos también tenderá a reducir las barreras que siguen existiendo entre carreras de ciclo largo y ciclo corto, y entre las instituciones donde se imparten.

126. Existen varios modelos para el ciclo general de secundaria superior en términos de organización y ahora hay suficiente información para que el contenido sea diseñado en términos adecuados. Queda claro según los resultados de encuestas e investigaciones que los cursos enseñados en FP 1 y FP 2 actualmente no corresponde con las necesidades actuales o futuras del mercado de trabajo. De hecho hay una clara disminución en la demanda, como se señaló en una reciente publicación del Ministerio de Trabajo (**Demanda de empleo y formación profesional**).

127. Estos son tiempos de cambio y España está a la búsqueda de una innovación tecnológica que requiere un grado superior de movilidad profesional y una mayor adaptabilidad de los trabajadores a distintos empleos y tareas. Las autoridades de educación, los empresarios y los trabajadores parecen estar bien enterados de las consecuencias. En reuniones con una variedad de interlocutores, los Examinadores encontraron una amplia medida de consenso sobre las nuevas exigencias del sistema educativo impuestas por el desarrollo económico de España, por ejemplo, la necesidad de que todos los alumnos aprendan a identificar, definir y resolver problemas. Es incuestionable que este desarrollo se logrará por medio de un aumento de la productividad, lo cual implica que la **cantidad** y la **calidad** de la mano de obra que se necesite serán diferentes —habrá mejores empleos, pero también harán falta titulaciones más altas—. Hubo un deseo unánime de cursos profesionales más generales, menos especializados y de base más amplia, en el nivel post-obligatorio, por ejemplo, para el tipo de escuela secundaria antes mencionada.

128. El documento publicado por el Ministerio de Trabajo identifica también las principales áreas en las cuales se anticipa una necesidad de formación: tecnología de ordenadores, automatización, ciencias de ordenadores, telecomunicaciones, electrónica, acuicultura, ciencias marinas, biotecnología, fuentes de energía alternativas y nuevos materiales, son ejemplos de nuevas asignaturas tecnológicas, del mismo modo que administración e idiomas extranjeros son ejemplos de las ciencias humanas y sociales. Los niveles de formación que se requieren en estas y otras asignaturas modernas se examinan ampliamente en este documento, que proporciona una base sólida para discusiones entre las autoridades educativas y de trabajo.

129. Quizá convenga una última palabra sobre la necesidad de coordinar las políticas horizontales en los niveles políticos y operativos. Esto es especialmente cierto en cuanto a las políticas de educación y de trabajo, sobre todo cuando, al igual que ahora, el nivel de paro juvenil es tan alto. Los programas de formación profesional los llevan a cabo los dos Ministerios y también los empresarios, pero no parece existir un esfuerzo coordinado ni una clara distinción de funciones y objetivos. Cada Ministerio y organismo tiene su propio campo específico de actividad. Todos los aspectos de la formación profesional son complementarios y aplicables a situaciones concretas. El establecimiento

de estructuras apropiadas, de coordinación conjunta en el nivel operativo, involucrando a sindicatos, asociaciones de empresarios y unidades políticas de alto nivel, podrían ser medidas aconsejables para evitar la generación de intereses y competencias divisorias en este área crítica con un consiguiente desperdicio de recursos humanos físicos y financieros. Conocemos la existencia de una Junta Coordinadora de Formación Profesional para asesorar al Ministerio de Educación, pero esto no nos parece suficientemente representativo de los intereses educativos no formales además de los formales.

CAPITULO VI

TEMAS ESPECIFICOS

La Educación compensatoria

130. La igualdad de oportunidades, y, en lo posible, de resultados, constituye, como ya hemos visto, uno de los principales objetivos de las autoridades. De este modo, uno de los tres objetivos globales de la educación se especifica como la «calidad económica y social». En cuanto a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades, «se ha observado que la cantidad y la calidad de los servicios que recibe una persona depende de su capacidad económica, su nivel social y su lugar de residencia. Con el fin de romper este círculo vicioso de la reproducción de la desigualdad, el Estado ha intentado poner en práctica una política de educación compensatoria, que integra a los ciudadanos sin tener en cuenta sus diferencias socio-económicas, culturales e ideológicas». ¹

131. Tal y como se señaló en el Capítulo IV, el Ministro de Educación ha creado una Dirección de Promoción Educativa, con una Subdirección para la Educación Compensatoria, con el fin de satisfacer las necesidades educativas de todas las edades. Esta es una iniciativa audaz. Varios países han tenido, desde hace años, Direcciones para la Educación de Adultos dentro de los Ministerios Nacionales de Educación pero no existe ningún paralelo entre los países de la OCDE de situar en una sola Dirección, la responsabilidad para todos los grupos desfavorecidos de la población, sean niños o adultos. Será interesante ver si la Dirección puede hacer sentir su peso junto con las Direcciones poderosas, y establecidas desde hace mucho tiempo, de educación básica y educación secundaria. ¿No habrá disputas sobre las competencias y dispondrá de recursos en proporción a la magnitud de la tarea? A los Examinadores les gustaría también plantear la cuestión de la educación compensatoria en las comunidades autónomas. ¿Se van a tomar medidas para asegurar que se distribuyan de modo equitativo los recursos, de modo que las áreas que sufren las mayores privaciones reciban el apoyo financiero adecuado?

La Enseñanza de idiomas

132. Las escuelas en España tienen planteados tres tipos de problemas de idiomas: el primero, que tiene alcance nacional, se refiera a la elección de un idioma extranjero —fundamentalmente francés o inglés— en el currículum; el

¹ España: Desarrollo de la Educación en 1981-83, pág. 391.

segundo, sólo en las regiones citadas en el Capítulo I, se refiere a la enseñanza en su propia lengua «nacional».

133. En cuanto al primero, es la consecuencia de pasar en el último decenio del predominio de la lengua y literatura francesa al predominio del inglés en el currículum. En la E.G.B., desde el sexto curso, los niños dedican tres horas semanales al idioma moderno obligatorio; casi la mitad de los alumnos estudian francés aún. En la enseñanza secundaria, sin embargo, el inglés es preferido por una mayoría abrumadora. Aparte de otras consideraciones, esto plantea el problema de cómo emplear el gran ejército de especialistas en francés. Los Examinadores visitaron una escuela secundaria superior donde los representantes de los padres se quejaron de que se obligara a los niños a estudiar francés cuando casi todos deseaban aprender inglés. Los Examinadores sugirieron que se estableciera una investigación sobre la enseñanza del idioma moderno con vistas a establecer la escala de la demanda de cada alternativa de idioma moderno y sus implicaciones para la contratación y formación de los profesores de idioma en el futuro, y, quizá, el perfeccionamiento de algunos profesores actuales.

134. En cuanto al segundo, es inevitable pero constituye una carga pesada para el currículum y aumenta los costes educativos. En Cataluña, por ejemplo, los alumnos reciben su enseñanza en catalán, pero también tienen que saber castellano además de aprender un idioma extranjero. Surgen muchos problemas prácticos: el ajuste del horario; la provisión de profesores competentes; la mezcla de alumnos con distintos idiomas maternos; la necesidad de nuevos libros de texto y materiales especializados. Los problemas son diferentes entre y dentro de las regiones. Varios países de la OCDE están acostumbrados desde hace tiempo a impartir enseñanza en varios idiomas, siendo un claro ejemplo Yugoslavia. Podría ser útil para las autoridades españolas discutir con otros países acerca de los problemas curriculares, pedagógicos y financieros que surgen, y las posibles soluciones.

Artes y oficios

135. La formación y enseñanza de artes y oficios constituye una rama independiente de la educación y se lleva a cabo en escuelas especiales. La última vez que fue regulada por legislación específica fue en 1963, y, desde entonces, sólo se han realizado ajustes menores. Ni siquiera la Ley de Educación los trató de acuerdo con sus propios métodos por falta de definición de los futuros objetivos. El informe de base de las autoridades españolas no los menciona a pesar de la tradición española cultural y artística de fama mundial que parecería justificar un interés especial en la conservación de sus artistas y artesanos.

136. Aún así, la demanda es importante; hay más de 300.000 estudiantes matriculados en centros oficiales (Escuelas de Música y Escuelas de Artes Aplicadas) y uno 100.000 más reciben algún tipo de formación artística en centros privados o con la ayuda de profesores individuales. Muchas de ellas corresponden a actividades culturales u ocupaciones de tiempo libre, pero es muy probable que, si se diera la categoría adecuada a los centros apropiados, íntegrados en el plan oficial de la educación formal en el nivel secundario superior y si se diera acceso a los cursos correspondientes de educación superior —música, arte dramático y profesiones relacionadas, bellas artes, arquitectu-

ra, diseño, etc. — un porcentaje importante de los estudiantes se sentiría atraído por ellos y no se desperdiciarían muchos talentos en potencia.

137. Hasta cierto punto, la situación actual se parece algo a la situación que hubo al principio del siglo cuando se crearon muchas escuelas de artes aplicadas en Europa para fomentar el diseño innovador y proporcionar una ocupación creativa para el ocio de los trabajadores. Se cree que algunas de estas escuelas están anticuadas y faltas de recursos pero parecería oportuno una revalorización de su papel. Esto implicaría la separación de la formación cultural de la profesional dentro de cada establecimiento y la posible inserción de las formaciones profesionales en la estructura del ciclo secundario superior, parecido a otros cursos de formación profesional. Se podrían añadir cursos optativos de asignaturas de arte al currículum de las escuelas de educación básica para proporcionar alternativas a los alumnos que tengan una clara vocación artística. La reciente Ley de la Función Pública preparó el camino para esta inserción, igualando el nivel de los profesores de las Escuelas de Artes Aplicadas con el de los profesores de las escuelas secundarias, lo cual, de nuevo, podrá atraer a personal cualificado a esas escuelas y evitar la duplicación de profesores de asignaturas generales.

138. A pesar de que, en muchos aspectos sea difícil y delicada, la reforma de la formación profesional y la formación artística merece la atención y el cuidado de las autoridades españolas. Sería lamentable si, dentro del marco de reformas educativas ambiciosas y que supuestamente abarquen a todos los niveles, se descuidara un área tan vital para conservar y fortalecer el rico patrimonio cultural español.

La Enseñanza Privada

139. Un gran porcentaje de la educación española es privado; aproximadamente el 50 por 100 de los centros de preescolar, el 30 por 100 de las escuelas primarias y el 50 por 100 de las escuelas secundarias; en total, el 40 por 100 de la matriculación de primaria y secundaria combinadas. La mayoría de las escuelas privadas están localizadas en las ciudades. En Barcelona, por ejemplo, tienen no menos del 50 por 100 de los alumnos.

140. Desde 1972 el gobierno ha subvencionado a las escuelas privadas. Al igual que en Dinamarca, no menos del 85 por 100 de los gastos de cada escuela, valorada de acuerdo con el total de las matrículas de los alumnos, está financiado por el Estado. El supuesto que subyace en este índice generoso es que se puedan mantener los precios en un nivel razonablemente bajo, para que los costes prohibitivos no disuadan a los padres de enviar a sus hijos a una escuela privada. También se reconoce plenamente que, aparte del principio de libertad de elección, no existe ninguna manera en un futuro próximo por la que el Estado pueda satisfacer la enorme demanda de puestos a todos los niveles.

141. Al mismo tiempo, el Estado está decidido a aumentar la calidad y el número de puestos en el sistema público con la expectativa a largo plazo de que disminuirá la demanda de la educación privada. La LODE también prescribe normas para la gestión de los centros privados. Por ejemplo, tienen que ofrecer acceso abierto y mantener unos niveles mínimos de enseñanza, de edificios y de equipo.

142. Hay que subrayar que las funciones y el estatus de las escuelas pri-

vadas no se pueden comparar, sin más, con las de países donde la educación privada existe para una élite o para fines fundamentalmente religiosos. Muchas de ellas, por ejemplo en Barcelona, se crearon en oposición a las escuelas públicas de poco prestigio durante el régimen de Franco. Algunas son muy pobres. Unas cuantas son establecimientos de élite. Todos pretenden estar realizando un servicio social vital y todos afirman que, en un estado democrático, los padres deben tener el derecho de elegir para sus hijos escuelas que reflejan sus propios valores o creencias religiosas.

143. Hasta una fecha tan reciente como es noviembre de 1984 no hubo señales de ninguna controversia seria sobre el papel presente y futuro de las escuelas privadas. Desde entonces, sin embargo, ha habido bastante oposición de grupos de interés de las escuelas privadas a lo que se concibe como la nueva política tendenciosa del Gobierno.

144. Las escuelas privadas siguen el mismo currículum que las públicas. Sus profesores, sin embargo, son nombrados por la junta de gobierno de cada escuela y, de esta forma tienen menos protección en términos de estabilidad y de condiciones de trabajo que sus colegas en la enseñanza pública con su condición de funcionarios públicos. También están peor remunerados y, generalmente, su horario docente es más largo. Esto puede ser considerado como el precio que hay que pagar por la libertad de elección pero plantea dos cuestiones importantes.

145. Una cuestión es el asunto del control y gestión de todas las escuelas, sean públicas o privadas. La política oficial consiste en procurar la democratización por medio del claustro de profesores de cada centro y la mayor participación de los padres. Es difícil ver cómo se puede poner en práctica esta política en las escuelas privadas donde tradicionalmente los profesores han tenido poca estabilidad y ningún papel en la determinación de los objetivos escolares y donde parece haber cierta desgana para lograr la participación efectiva de los padres. La LODE está diseñada para rectificar esta situación y la cuestión es si sus normas resultarán efectivas.

146. La segunda cuestión tiene que ver con la equidad. Una escuela privada que ha recibido el 85 por 100 de sus costes del Estado, luego puede proceder a conseguir ingresos adicionales por medio de cuotas, aunque la LODE fija los máximos. Además, puede contar con que muchos padres gasten sumas considerables en cosas como uniformes escolares, libros e instrumentos musicales. En otras palabras, es posible que los niños de las escuelas privadas, fuertemente subvencionadas por el Estado, estén mejor servidos en cosas extras que los alumnos de las escuelas estatales. Hay, por supuesto, algunas escuelas públicas en barrios prósperos donde los alumnos también gozan de privilegios especiales gracias a los desembolsos de sus padres.

La educación de los adultos

147. Ampliar y enriquecer las condiciones de la educación de adultos es una prioridad de la administración actual. Está dominada por tres consideraciones principales: 1. una preocupación por la justicia social; de este modo, los adultos que no recibieron, o no pudieron completar su educación básica tienen la oportunidad de remediar sus deficiencias educativas; 2. la necesidad de ciudadanos activos y bien informados que ayuden a consolidar el estableci-

miento de las instituciones y prácticas democráticas; 3. la necesidad de disponer de una población trabajadora más adaptable y de mejor formación.

148. El problema consiste en cómo montar un esfuerzo a gran escala de alcance nacional para la educación de adultos a la vez que se hace frente a las consecuencias de la enorme ampliación de la educación para niños y jóvenes adultos. Hay indudablemente entusiasmo y voluntad de tener éxito y, como hemos destacado, las autoridades han creado toda una Dirección para tratar el tema de la educación compensatoria, dentro de la cual la educación de adultos está considerada como un sector completo y prioritario. Tampoco hay falta de planificación. En junio de 1984, el Ministerio de Educación publicó un Libro Blanco sobre la educación de adultos que comprende una descripción histórica del sector, estadísticas valiosas sobre los adultos con necesidades de aprendizaje, y un detallado plan de acción estratégica y organización. La cuestión crítica es: ¿cómo se pueden traducir a la realidad las aspiraciones expresadas en el Libro Blanco? Los Examinadores, por su parte, están convencidos de que sin unos recursos más ampliados y un uso más efectivo de los medios existentes, sólo se puede lograr un progreso mínimo.

149. Se han establecido centros especiales para las personas que estudian para completar su educación básica. Nos informaron que, en general, estos centros están situados en edificios viejos y que funcionan con recursos limitados. No obstante, uno de los centros que visitamos en Madrid, se había construido para tal fin y, aunque no se podría considerar lujoso, estaba adecuadamente equipado. Los centros tienen dos funciones principales: cubrir el vacío en la educación de las personas que abandonan la escuela sin titulación y ofrecer oportunidades para alguna especialización, por ejemplo, secretariado. Sería conveniente hacer un inventario de necesidades con el fin de cubrir todas las comunidades, y satisfacer las necesidades de todas las personas que busquen oportunidades de aprendizaje. Sin embargo, no es probable que los centros lleguen a las personas que no desean volver a la «escuela» o que son alérgicas a toda forma de educación organizada.

150. También se ha establecido un sistema de educación a distancia, organizado por módulos, en los niveles no universitarios. Dos centros nacionales proporcionan cursos para E.G.B. y B.U.P. respectivamente: CENEBADE e IN-BAD. Ambos centros suplementan los cursos por correspondencia con reuniones entre estudiantes y los profesores en centros localizados por todo el país. Existe una propuesta que a nosotros nos parece muy conveniente, para inaugurar cursos a distancia de formación profesional, sobre todo para las materias que no exigen equipo práctico costoso.

151. Tuvimos poco tiempo para visitar centros de educación de adultos fuera de Madrid, para hablar con educadores profesionales de adultos, o para indagar más en las condiciones en la educación de adultos en el nivel de la comunidad. No obstante, hemos llegado a unas conclusiones provisionales que pueden merecer consideración.

152. En primer lugar, tuvimos la impresión de que los cursos y los materiales de enseñanza, además de los métodos que se utilizan, son algo rígidos y tradicionales. Indudablemente, los adultos pueden aprender con más eficacia cuando los contenidos, materiales y métodos se diseñan teniendo en cuenta sus características y no las de los niños o de los jóvenes. ¿Cuáles son las posibilidades de crear muchos más Centros de educación de adultos diseñados específicamente?

153. En segundo lugar, nos preguntamos si se están aprovechando ade-

cuadramente todos los recursos potenciales de cada comunidad. ¿Se están realizando análisis locales de necesidades? ¿Se están haciendo esfuerzos para identificar y explotar todos los recursos humanos disponibles y todos los fondos e instalaciones disponibles?

154. En tercer lugar, sospechamos que hay una falta de articulación del programa entre los distintos organismos directa o indirectamente relacionados con las necesidades de los adultos. ¿No valdría la pena establecer un comité de planificación y de coordinación de cada comunidad?

155. En cuarto lugar, sospechamos de nuevo que hay una falta de articulación de políticas y de financiación entre los Ministerios a nivel nacional. ¿Existe la necesidad de un Consejo nacional asesor o de consulta que comprenda representantes de todos los organismos gubernamentales y los principales organismos no gubernamentales?

156. En quinto lugar, parece haber una falta de profesionalidad en el campo de la educación de adultos, relacionada con la ausencia de investigaciones aplicadas a las necesidades y problemas del aprendizaje de los adultos. Sugerimos que se establezcan centros para la formación de educadores de adultos en las universidades, o en otro sitio, centros que quizá también podrían empezar a desarrollar actividades de investigación.

157. Por último, nos preguntamos si no sería conveniente nombrar una comisión nacional de amplia base para investigar la adecuación de las condiciones existentes de educación de adultos y para recomendar medios de mejorarlas. El Libro Blanco proporcionaría un excelente punto de partida para las deliberaciones de este tipo de comité.

Escolares en el extranjero

158. Tal y como se explicó en el Capítulo I, 60.000 jóvenes españoles viven en el extranjero. El Ministerio de Educación ha establecido una red de centros en el extranjero para permitir que los jóvenes y los adultos sigan los mismos currícula, en los distintos niveles de educación, que en España. Los Examinadores no tienen ningún comentario que hacer sobre este asunto excepto que para España, al igual que para los países mediterráneos de la OCDE, es obviamente vital asegurar que los hijos de los emigrantes no pierdan su sentido de identidad nacional ni su distintiva cultura española. Con ese fin, es de esperar que España siga apoyando activamente las actividades intergubernamentales del tipo de Educación y Pluralismo Cultural y Lingüístico actualmente en curso bajo el programa CERI de la OCDE.

El papel de los padres

159. Tal y como se señaló en el Capítulo I, la familia española sigue siendo una unidad mucho más fuerte que en la mayoría de los países de la OCDE, con consecuencias beneficiosas para la escolaridad de los niños. La mayoría de los padres están profundamente dedicados a la educación de sus hijos. Están dispuestos a pagar muchos de los extras —libros, lápices, papel, etc.— que el sistema público excesivamente tasado no puede suministrar y a organizar la recogida de fondos. Además, como antes se dijo, muchos padres también esperan demasiado de los centros de sus hijos.

160. Los Examinadores sólo pueden aprobar, no obstante, la política pública de animar a los padres a involucrarse más directamente en la vida cotidiana de las escuelas. La Ley específica que «puede haber asociaciones de padres» en cada centro y que «pueden utilizar los locales de los Centros educativos con el fin de llevar a cabo sus actividades, para que los directores faciliten la integración de dichas actividades en el curso escolar teniendo siempre en cuenta el desarrollo de este último». El desafío consiste en asegurar que se formen las asociaciones de padres en cada centro y que desempeñen un papel activo más que un papel vagamente asignado por el director y los profesores. Unas relaciones más estrechas entre los profesores y los padres podrían ayudar a crear grupos de padres comprometidos. Los Examinadores también recomendarían la organización de cursos para padres, diseñados no sólo para informarles sobre los problemas de desarrollo y las necesidades de aprendizaje de sus hijos sino también para aprender a formar y administrar asociaciones eficaces.

CAPITULO VII

LOS PROFESORES Y SU FORMACION

Condiciones de formación

161. La gran mayoría de los profesores de los centros públicos en España son funcionarios con el derecho de permanecer en su puesto hasta los 65 años; hay una minoría de contratados. Muchos no pertenecen a ningún sindicato, sobre todo los que trabajan en centros privados. Los sindicatos, en cualquier caso, sólo empezaron a funcionar hace seis años. En 1984, el número de cuerpos de profesores y escalas salariales en la función pública se redujo desde más de treinta a cuatro, es decir, un cuerpo y una escala para cada nivel de primaria y de secundaria. No obstante, persisten los conflictos de estatus y de intereses especiales.

162. Tradicionalmente, los profesores destinados a los niveles de enseñanza obligatoria y preescolar recibían su formación en escuelas normales y los profesores de preescolar y de niños deficientes recibían formación especial adicional. Desde 1972 las escuelas normales se han incorporado a las Escuelas Universitarias de Formación de Profesorado de E.G.B. Las universidades, no obstante, siguen considerándolas como lugares inferiores de aprendizaje.

163. Por lo que pudimos averiguar ha habido poco cambio positivo en sus objetivos, su organización interna y sus métodos, aunque el cambio haya permitido que los profesores enseñen menos horas por sueldos superiores. Parece ser que no ha habido impacto alguno sobre la naturaleza de los cursos que se ofrecen: no existe ninguna interacción con las facultades y con los profesores universitarios; las escuelas no realizan una función de investigación. Una de las escuelas que visitamos estaba ubicada a considerable distancia de su universidad madre, reforzando, de esta manera, su sensación de aislamiento. Para acceder ahora a un puesto de profesor en escuela universitaria hay que tener el doctorado. Gran parte del personal existente, sin embargo, tiene una titulación académica mínima. Además, disponen de muy poca formación permanente. Al igual que en algunos otros países, existe, por consiguiente, el problema de cómo formar a los formadores (profesores de profesores).

164. La principal debilidad de la formación inicial parece estar en la falta de un componente fuerte de teoría y práctica educativos. Los estudiantes se forman fundamentalmente como especialistas académicos de distintas asignaturas antes que como pedagogos. Es evidente que las nuevas reformas requerirán un gran esfuerzo por parte de los profesores para enfrentarse con los nuevos programas y las materias globalizadas y para cambiar sus actitudes, estilos y métodos. Para algunos, en efecto, significará asumir nuevos papeles.

165. El perfeccionamiento del profesorado es especialmente pobre, en parte por la total escasez de programas y en parte por la dificultad que experimentan muchos profesores para obtener permiso en sus obligaciones regulares para asistir a cursos. Algunos asisten a cursos de verano o por la tarde, aunque en plan voluntario. Es especialmente difícil encontrar formadores (de profesores) cualificados para llevar cursos de perfeccionamiento.

166. Los profesores de escuelas secundarias ostentan títulos (por lo menos la licenciatura que requiere cinco años) en una asignatura o más pero no tienen virtualmente ninguna formación en teoría y práctica educativas. El acceso y la promoción se determinan por la aprobación de unos exámenes competitivos (oposiciones) antes que por una actuación probada como profesor per se. Las oportunidades de perfeccionamiento son escasas y distanciadas.

167. Los directores no reciben ninguna formación específica para las tareas administrativas y de gestión que tienen que realizar. Se está considerando ahora el asunto de una estructura válida de la carrera.

168. Las autoridades nacionales del Ministerio de Educación y de las comunidades autónomas están ansiosas por elevar el nivel de efectividad de la enseñanza. Son conscientes de las deficiencias actuales en la formación inicial y el perfeccionamiento y en las recompensas y los incentivos que se ofrecen. Nuestros comentarios están orientados a ofrecer algunas ideas sobre el futuro de las políticas relacionadas con los profesores.

Proyectos de reforma

169. En 1982, se estableció oficialmente un equipo de trabajo para estudiar la reforma de los centros de formación de profesores. Ha entregado sus conclusiones pero aún no se han aplicado. En 1984, no obstante, el Ministerio de Educación y Ciencia, publicó un proyecto de plan para la reforma de la formación inicial y permanente que criticó fuertemente la situación actual y propuso cambios radicales. A cada profesor se le debería exigir que cursara estudios interdisciplinarios a nivel universitario y se tendrían que suprimir las escuelas de formación del profesorado de E.G.B.

170. En cuanto a la formación de profesores de secundaria superior, la formación pedagógica adolece, como se indicó en el informe de base de una escasez de infraestructuras adecuadas, recursos y personal de administración en los departamentos de la Universidad. Según el proyecto de plan, los futuros profesores de la secundaria tienen que realizar **estudios** de «educación» y métodos de enseñanza además de conseguir la licenciatura tradicional en sus disciplinas. Se supone que la reestructuración de las universidades en departamentos facilitará este desarrollo.

171. Existe la teoría dominante en España, al igual que en muchos países de la OCDE, de que la profesión docente es indivisible, y que se deben utilizar métodos similares de formación para todos los profesores, cuyo fondo básico

de conocimientos tiene que ser el mismo. El problema consiste en saber hasta qué punto se deberían considerar las características especiales de cada nivel. La práctica actual refleja el enfoque de que no existe ninguna necesidad real de tener en cuenta este tipo de características, y se aplica más bien el principio de que «quien puede hacer lo más puede hacer lo menos»; es cierto, que en España los licenciados universitarios son reclutados como profesores de E.G.B.

Está ganando terreno la idea de que todo el sistema de formación de profesores debe ser estandarizado e integrado dentro de la universidad, lo cual sería coherente con el hecho de que las escuelas de formación de profesores se hayan integrado en las universidades. Esto, naturalmente causaría algunos problemas. ¿Se integrarán los centros actuales en el primer ciclo universitario? Esto daría a los profesores un primer ciclo universitario de formación integral básica de tres años seguidos de una formación en pedagogía.

173. ¿Cómo sería esta formación pedagógica, dado que parece que habría de ser tanto general como específica al mismo tiempo? ¿Se adaptaría solamente a las prácticas de enseñanza, o sería también teórica para permitir a los profesores seguir, si no participar, en la evolución de las ideas educativas? ¿Cuánto duraría? ¿Cómo se haría la división entre la formación especializada de materias y la formación pedagógica? ¿Cómo se podrían mejorar las relaciones entre las facultades responsables de la teoría y la práctica educativas y los departamentos de educación? ¿No se va a aislar completamente el departamento del lado práctico? ¿Cómo se le puede facultar para realizar actividades de investigación que podrían ayudar tanto a las autoridades como a los profesores a resolver sus problemas pedagógicos y de organización?

174. Las autoridades españolas, las universidades y los profesores se enfrentan con una serie de decisiones, comunes a la mayoría de los países, que no son fáciles de tomar: cómo coordinar la formación académica y la pedagógica; cuánta importancia conceder a cada una; si esto debería depender de la edad de los alumnos, y, en este caso, ¿de acuerdo con qué edades? Porque el término «nivel» es ambiguo ¿Se considera que en E.G.B. debe haber un sólo enfoque pedagógico, dado que los niños de 6 a 11 años tendrán un sólo profesor, y los niños de 11 a 14 años tendrán profesores especializados diferentes? ¿La educación obligatoria para los alumnos de 14 a 16 años no requerirá un enfoque educativo más discriminador? Además ¿qué tipo de preparación habrá que dar a profesores que estarán trabajando en un sistema educativo que procura ser abierto y fomentar la participación, la capacidad de escuchar, discutir, administrar, trabajar en equipo, etc...? ¿Un sistema estandarizado de formación significará que todos los profesores se formen hasta el mismo nivel académico o pedagógico y desde preescolar hasta el final de la educación secundaria superior? Si se prevén diferentes niveles ¿dónde estaría las líneas divisorias? ¿a los 6, 12, 14 ó 16 años?

175. ¿Cómo se van a coordinar la formación en psicología, pedagogía y teoría y práctica educativa y métodos especiales? ¿Debería haber formación básica estandarizada que comprendiera por ejemplo:

- Un nivel uniforme de enseñanza en pedagogía general, psicología y un desarrollo infantil y del adolescente, introducción a los problemas teóricos de la investigación educativa y sus métodos, introducción a la investigación aplicada;
- La misma enseñanza básica relacionada con problemas socio-culturales:

- Un nivel equivalente de enseñanza de metodología general y especialización en métodos especiales apropiados a niveles y materias diferentes?

¿Se debería prever un sistema estandarizado de carrera, proporcionando a los profesores una movilidad ocupacional después de la adecuada formación extra en pedagogía básica o bien en la especialización elegida?

176. En una palabra, las normas actuales parecen demasiado generales, dado que tienen que cubrir un campo amplio y variado y alumnos desde los 3 hasta los 18-19 años, desde la infancia hasta la edad adulta y no parecen tener suficientemente en cuenta los desarrollos en la teoría educativa, bien sea en lo que se refiere a su papel como una disciplina fundamental o como un instrumento tecnológico y racional para influir en la práctica educativa.

Perfeccionamiento (formación permanente)

177. Se han realizado grandes esfuerzos en este campo, incluyendo: la creación de un programa para el perfeccionamiento de los profesores de E.G.B. organizado por la Universidad a Distancia; la creación de un ICE en cada universidad con la doble tarea de abordar la investigación educativa y de organizar grupos de trabajo y cursos de perfeccionamiento; la creación en 1983 de una red de Centros para el Estudio y el Intercambio de Ideas sobre la Reforma Pedagógica (CEIRES) para el nivel primario que, en 1984, se integraron en la red de Centros de Profesores. Estos están descentralizados y se llevan localmente. Están financiados por el Ministerio de Educación y Ciencia con apoyo adicional de las autoridades de las Comunidades Autónomas además de las autoridades locales. Tienen como objetivo servir a las necesidades de los profesores de sus zonas de influencia ayudándoles a adaptar el currículum a las condiciones locales y a organizar grupos de trabajo de profesores, cursos, documentación, servicios audiovisuales y de otro tipo, según las necesidades. Las asociaciones de profesores también organizan cursos de perfeccionamiento.

178. Nos informaron que las actividades actuales de perfeccionamiento de profesores no universitarios de los ICEs pueden transferirse a los CEPs. Creemos que una decisión de este tipo sería desafortunada dado que privaría a los ICEs del contacto sostenido con lo que realmente ocurre en el aula y con profesores activamente implicados en su trabajo. Un sistema en el cual los ICEs se asociaran muy de cerca con las actividades de los CEPs nos parecería una forma eficiente de sacar de su aislamiento a los ICEs y de superar una tendencia de la cual se les ha acusado repetidas veces en nuestra presencia, a saber, la de refugiarse en la teoría en detrimento de la práctica. En nuestra opinión, un programa imaginativo de investigación educativa aplicada que implicara la colaboración constante entre los ICEs y los profesores constituiría un instrumento de fuerte apoyo para el modelo de desarrollo educativo que el gobierno está intentado introducir y que hemos analizado antes.

Recursos

179. La descentralización y la delegación de ciertas responsabilidades en el campo de la educación desde el centro a las Comunidades Autónomas y desde las comunidades a las autoridades locales, en nuestra opinión, constitu-

yen una oportunidad para desarrollar un sistema flexible y ampliamente aplicado de perfeccionamiento.

Hay que reconocer sin embargo, que un desarrollo de este tipo, que nos parece absolutamente indispensable en España, exigirá inversiones bastante significativas, tanto en mano de obra como en materiales. Una acción de este tipo hace más daño que bien si sólo llega a la mitad del camino. Por consiguiente, creemos que una planificación más audaz, aunque meticulosa, es esencial en todo el campo de la formación inicial y el perfeccionamiento del profesorado.

CAPITULO VIII

EDUCACION SUPERIOR

Crecimiento rápido

180. Con una población estudiantil de más de 700.000 alumnos y más de 40.000 profesores, treinta universidades (incluyendo tres universidades católicas y una privada), cuatro universidades politécnicas y un gran número de escuelas universitarias y escuelas técnicas superiores, España está entre los primeros países del mundo con amplios sistemas de educación superior. El número de estudiantes prácticamente se ha doblado durante los últimos quince años. En el mismo período, se crearon unas cuantas universidades nuevas, al igual que una serie de nuevas facultades y escuelas, con el fin de corregir la desigual distribución regional de las oportunidades —el 47 por 100 de los puestos universitarios se siguen concentrando en Madrid y Barcelona— y de satisfacer la demanda individual y social cada vez más acuciante. La ampliación también ha constituido una manera de inyectar savia en las universidades muy tradicionales. Entre las nuevas instituciones están la Universidad a Distancia y las politécnicas.

181. La ampliación de la educación superior, al igual que en otros países de la OCDE, es una consecuencia directa de la democratización del sistema educativo de arriba abajo. Como ya hemos señalado, después de los primeros cambios radicales en el sistema de educación en 1970, todos los sectores sufrieron una rápida expansión, sobre todo la educación secundaria. El énfasis en este nivel, y que perdura en la actualidad, fue precisamente en la preparación de jóvenes para la Universidad (BUP + COU). Además, el deseo competitivo de titulación y la modernización de la economía y la administración crearon las condiciones para un crecimiento sin precedentes. Las autoridades no vieron, y siguen sin ver motivos para preocuparse. No tienen la intención de parar, o, por lo menos, de canalizar el crecimiento en determinadas direcciones, exceptuando los puestos en las Facultades de Medicina y, hasta cierto punto, en las escuelas técnicas superiores. No desean intervenir, en la creencia acertada de que ningún sistema de selección es justo, sea administrativo o por medio de un *numerus clausus*. Sin embargo, sí existe selección al completar el primer año de estudios universitarios. Además, la ley de reforma universitaria prevé la posibilidad de introducir exámenes especiales de ingreso para otros estudios además de medicina. Mientras tanto, sin embargo, los actuales exámenes de ingreso no plantean ningún problema para los estudiantes que hayan completado el BUP y el COU, estando el índice de aprobados por encima del 90 por 100.

182. Los candidatos sólo requieren una calificación media de 5 sobre 10 en los exámenes finales de COU y eso incluye los resultados obtenidos en BUP, que son subjetivos y parciales en su favor. Ahora se ha impuesto un numerus clausus para ingresar en Medicina, y los exámenes para las escuelas de enfermería y para las escuelas de formación de profesores de EGB son considerados como más o menos selectivos. Se incluye una cláusula general sobre el ingreso en la universidad en la nueva Ley de Reforma Universitaria (LRU 1983), pero, hasta la fecha, sigue sin entrar en funcionamiento, seguramente porque se refiere a un asunto político y socialmente delicado.

183. La ampliación del sistema de educación superior y el alto número de matrículas no se consideran en sí como una importante carga económica, sobre todo porque el gobierno está haciendo esfuerzos intensos y en gran parte logrados, de asignar amplios recursos. De hecho, con una ratio global estudiante/profesor de 16,14 en la educación superior en general y de 21,5 en las universidades, España ya ha alcanzado el nivel de la mayoría de los países avanzados industrialmente. Además se han invertido aproximadamente 100 millones de dólares sólo en el año 1984-85 para asegurar que los niveles de enseñanza sean más o menos iguales en todo el país. El gobierno está comprometido con esta política de igualdad por la nueva ley de Reforma Universitaria de 1983, cuyas principales disposiciones entrarán en vigor a partir de 1985-86.

Una demanda deformada

184. A pesar de que se cubren muchas disciplinas, la demanda estudiantil de educación superior está deformada. Por un lado, tiene una tendencia hacia estudios de ciclo largo de carácter más o menos teórico, y por otro lado, está centrada en disciplinas como Derecho, Filosofía, Humanidades, Medicina y Biología. El número de matrículas en las escuelas técnicas superiores ha bajado, y sin embargo, producen el tipo de graduado que necesita la economía. La demanda predominante está gobernada por el «prestigio» de los títulos académicos y las ventajas económicas que corresponden a ciertas profesiones, Medicina notablemente, en vez de por las oportunidades realistas de la profesión y las necesidades básicas del país. Claramente, hace falta información y procedimientos de orientación mucho más efectivos.

185. No parece que nadie desee defender la situación actual que está considerada como injusta, errónea y de valor cuestionable, incluso en términos económicos. La cuestión está en si una amplia reforma debe anteceder o seguir a una consideración crítica de la estructura y la organización de los estudios universitarios con vistas a dar fin a la tendencia actual hacia carreras más «tradicionales» y a fomentar un equilibrio constructivo entre los diversos tipos y ramas de estudios, teniendo en cuenta simultáneamente la distribución geográfica de las instituciones y sus instalaciones disponibles. Tal y como hemos argumentado en el Capítulo 4, la reforma universitaria no se puede separar de la reforma de la estructura, organización y contenido del segundo ciclo de la educación secundaria para los alumnos de 16 a 19 años, que tendrá que ser concebido con un propósito común a la vez que persigue sus objetivos específicos.

186. El avance más importante ya se ha producido con la inclusión de la educación postsecundaria de ciclo corto dentro de las universidades. Incluso si, como ya señalamos en el capítulo sobre formación de profesorado, no se

ha logrado la plena integración y las facultades y las escuelas universitarias permanecen aisladas entre sí, el principio parece haber sido aceptado y se puede llevar más lejos, dando igual peso, incluso en términos de duración, a los tipos de materias más profesionales y a los más académicos y estableciendo un sistema de créditos o circuitos para asegurar la igualdad de acceso.

Alto nivel de abandono y carreras largas

187. La enorme subida de la matrícula universitaria desde aproximadamente 1970 refleja el deseo igualitario del país de repudiar el elitismo del pasado y de ofrecer puestos a todas las personas que reúnan las condiciones, pero ese resultado equitativo ha costado caro. El precio es un índice muy alto de abandonos, sobre todo durante el primer año (el 70 por 100 de la politécnica de Madrid) y un índice bajo de personas que terminan sus estudios. La matrícula masiva en el primer año afecta de modo adverso a la calidad de los cursos que se ofrecen.

188. Los altos índices de abandono son una característica de todos los países donde no existe un *numerus clausus* de admitidos en la universidad. España, sin embargo, tiene un segundo problema y es que los estudiantes por término medio, tardan más en completar sus estudios que sus colegas del resto de Europa. Esto se debe a dos causas. Primero, de entrada las carreras son largas: casi todas duran cinco o seis años. Los argumentos que se presentan para explicar la larga duración se basan en consideraciones tradicionalistas y corporativistas. La verdadera razón está en la forma en que se organiza la educación superior. En segundo lugar, se permite a los estudiantes que repitan cursos que han suspendido y que se presenten cuatro veces a examinarse al final de cada curso. De este modo, el estudiante perenne resulta ser una figura familiar. Alrededor del 40 por 100 de todos los estudiantes repite curso, y en las disciplinas de Ciencias el porcentaje alcanza hasta el 70 por 100.

Proyectos de reforma y problemas

189. Al contrario de su impacto en otros niveles educativos la Ley General de Educación de 1970 no realizó ninguna reforma importante de la educación universitaria ni en cuanto a estructura ni en cuanto a procedimientos pero contenía algunas disposiciones importantes. La principal innovación fue la inclusión dentro de las universidades de carreras de ciclo corto que previamente no tenían estatus universitario, tales como las de ingenieros técnicos y profesores de los dos primeros niveles de Educación Básica (como se describió en el capítulo anterior). Así, este nivel de educación se dividió en tres niveles que conducen a los títulos de «diplomado», «arquitecto técnico», o «ingeniero técnico» (ciclo corto), «licenciado», «arquitecto o ingeniero» (segundo ciclo) y «doctor» (tercer ciclo). Al mismo tiempo, se definieron dos tipos de establecimientos: Escuelas Universitarias para diplomas de ciclo corto y Facultades y Escuelas superiores para las tradicionales licenciaturas universitarias (3 ciclos). También se otorga el título de «diplomado» a los estudiantes que completen el primer ciclo de las carreras tradicionales, aunque no tenga ningún valor profesional.

190. La Ley consideró a los «Departamentos» como la unidad básica para la organización de la enseñanza y la investigación según las distintas discipli-

nas, pero no se tomó ninguna medida hasta hace poco, cuando se adoptó el principio departamental en la L.R.U. que ahora se está poniendo en práctica. Mientras tanto, entre 1970 y 1983, se incorporaron varias materias nuevas a la universidad como Facultades especializadas: Bellas Artes, Ciencias de la Información, Informática, Sociología, Psicología, o como Escuelas Universitarias: Biblioteconomía y Documentación, Fisioterapia, Asistencia Social. También se subdividieron varias Facultades en disciplinas más especializadas.

191. Desde el punto de vista de la planificación racional, sigue habiendo demasiada duplicación de currícula, organización poco sistemática de disciplinas y fragmentación de diferentes materias en varios años de estudio. Cada facultad dentro de la misma universidad desarrolla sus propias disciplinas fundamentales —un procedimiento irracional que no asegurará la obtención de niveles aceptables. Es verdad que la situación es diferente en las politécnicas y en las universidades de nueva creación, aunque advertimos una tendencia, que debe ser vigilada, de empezar a remedar a las universidades tradicionales.

192. El sistema de la educación superior, que corresponde más o menos con el sistema universitario, ahora está sufriendo una reforma profunda, y controvertida en algunos aspectos. La L.R.U. fue aprobada en el Parlamento con poca disensión y se pondrá en práctica gradualmente. A los efectos de esa Ley hay que añadir los efectos de otras leyes relacionadas con la reorganización de los servicios públicos que han tenido importantes repercusiones en las carreras docentes (incompatibilidades, jubilación, etc...) además de un reciente Decreto que elabora ciertas cláusulas de la L.R.U., reorganiza el tercer ciclo universitario y regula la concesión de los títulos de doctor.

193. A pesar de que el contenido y el alcance de estos instrumentos legales están en consonancia con los modelos, funciones y objetivos de la universidad contemporánea, su nivel de aceptación dista mucho de ser universal. Los artículos de prensa se hacen eco de una profunda insatisfacción entre algunos académicos acerca de una pretendida falta de consulta previa y la inclusión de ciertas medidas que se consideran demasiado difíciles de aplicar o incluso «demagógicas». Se hacen críticas específicas de la llamada departamentalización de las «Facultades» tradicionales y de la reducción de la carrera docente universitaria a dos niveles casi equivalentes con títulos —«catedrático» y «titular»— significativamente diferentes de las designaciones universales de profesores «plenos» y «asociados», de acuerdo con la fiebre de títulos común en otros países latinos.

194. Varios cientos de titulares de doctorados, muchos de los cuales son bastante jóvenes, ascendieron a la posición de «titulares», aprobando simplemente una «prueba de madurez» («Prueba de idoneidad»). La nivelación resultante de títulos, sueldos, y responsabilidades que otorgaba estabilidad a la gran mayoría del personal, anteriormente contratada anualmente, provocó protestas airadas de los «catedráticos» más antiguos, quienes, sin disputar el derecho a la estabilidad, sentían que los ascensos demasiado apresurados afectarían a la calidad de las universidades y su futura reputación y deploraron el hecho de que la experiencia, la especialización y los logros académicos ya no se iban a premiar adecuadamente. Naturalmente, se expresaron reacciones contrarias por muchos candidatos a «titulares» que no aprobaron las oposiciones públicas para puestos, aunque se ha anunciado oficialmente que pronto se crearía un número suficiente de puestos para absorber todas las solicitudes potenciales.

195. No es sorprendente encontrar este tipo de reacción en la universidad, que es al fin y al cabo, un espejo de la sociedad en general, pero es difícil que unos observadores forasteros juzguen y comenten la solidez de los argumentos que se expresan, generalmente, en términos generales. Algunas reacciones son de naturaleza conservadora o incluso ideológica, mientras que otras reflejan intereses de grupo, ambiciones personales de poder o beneficios. El sentido común apenas si puede prevalecer ante situaciones tan especiales.

196. Es curioso, las críticas de ambos campos se quejan del modo arbitrario de tomar las decisiones. Ahora, la participación en la preparación de las leyes que afectan a la comunidad o a la sociedad es, naturalmente, un resultado deseable de la actuación política en una democracia. Pero la participación difícilmente se hará constructiva en un sistema representativo que coexiste con fuertes tendencias corporativistas y derechos e intereses adquiridos. De ese modo, es muy probable que si se hubiera sometido a un proceso de amplia discusión interna en las universidades, la L.R.U. nunca se habría promulgado, o habría sido de una forma tan aguada que habría resultado inefectiva.

197. Lo que es cierto es que la oposición y las limitaciones son importantes, la promulgación de una ley no constituye ninguna garantía de su plena aplicación. Por ejemplo, el establecimiento de departamentos puede resultar difícil en varias universidades antiguas que tradicionalmente se han estructurado como Facultades, y se puede argumentar si vale la pena obligarlas a adoptar lo que se considera como una reforma no natural. Es más, el desarrollo de la investigación que es la «raison d'être» de la estructura departamental, exige instalaciones —oficinas, laboratorios de investigación, etc.— que no existen en algunas Facultades y que el cambio a una estructura departamentalizada a solas no puede proporcionar.

198. Estas son limitaciones para superar las cuales hará falta un gran esfuerzo. Al final, la única solución puede ser sustituir las universidades «viejas» por universidades «nuevas», no sólo en el sentido de personal y espíritu, sino en el de instalaciones físicas también —nuevos edificios, equipos y apoyo, sin los cuales la reforma no alcanza a ser más que un tigre de papel.

199. Los problemas de enseñanza y de investigación son aún más delicados. La seguridad en el empleo se tiene que asegurar sin disminuir la calidad y esto plantea un doble riesgo para el futuro: primero, la juventud del personal forzosamente tiene que conducir a cierta inercia, dado que una masa crítica del personal se mantiene en sus puestos hasta la fecha lejana de su jubilación; en segundo lugar, la seguridad en el empleo no constituye ninguna garantía de calidad, y la tendencia a llenar vacantes de «titulares» puede desembocar en la mediocridad y en condiciones que desanimen a los académicos más capacitados, haciendo, en consecuencia, más difícil fomentar simultáneamente la excelencia y respetar la autonomía de las instituciones y se limiten las formas democráticas de gobierno previstas a la participación de unos pocos.

200. En otras palabras, las nuevas medidas necesitan ser reforzadas con la dotación de nuevas instalaciones, equipo, personal de apoyo e incentivos para realizar investigaciones y cuidar de la calidad. Se estimulará al personal universitario a funcionar bien cuando existan posibilidades de estudiar en el extranjero, de cooperación con otros países y de reuniones más frecuentes entre colegas. La necesidad de estimular la investigación creativa también puede necesitar la apertura deliberada de las universidades españolas a profesos-

res e investigadores extranjeros distinguidos, sobre todo en vista del ingreso de España en la CEE.

201. Siguen existiendo grandes diferencias entre las distintas universidades en términos de recursos y calidad académica, diferencias que surgen principalmente de causas históricas y de los problemas de recursos con los cuales se enfrentan lógicamente las instituciones nuevas. En consecuencia, se necesitan medidas correctivas para establecer un buen espíritu competitivo basado en la búsqueda de la calidad y libertad respecto a las limitaciones geográficas, políticas o de otro tipo.

202. Sería utópico defender condiciones idénticas en ambientes e instituciones distintas, pero existen algunas anomalías que exigen atención. Una de ellas es la amplia gama del porcentaje de los costes universitarios cubiertos por las cuotas de los estudiantes. Esto puede reflejar simplemente el hecho de que algunas universidades estén atestadas, pero demuestra también que el Estado no proporciona dinero extra en correspondencia con la matriculación alta. A pesar de que la información disponible bien puede ser parcial o imprecisa, a nosotros nos parece que podría ser conveniente introducir un nuevo modelo de asignación de recursos, que podría tener en cuenta las distintas situaciones y, con el tiempo, eliminar las disparidades más llamativas.

203. Por supuesto que es inevitable, y hasta deseable que algunas instituciones reciban un tratamiento preferente, sobre todo si consiguen desarrollar centros de calidad en áreas académicas específicas. También es evidente que las instituciones tecnológicas siempre serán más costosas en su funcionamiento que las que se dedican a humanidades y ciencias sociales, pero este factor en particular se podría atender a través del nuevo modelo de asignación de recursos y no representa un disparate equitativo.

La función investigadora

204. El Informe de base de las autoridades españolas no contiene ninguna información sobre el componente de investigación en las actividades de las universidades, a pesar de que esto ya se ha vuelto extremadamente importante por causa de los cambios en el esquema de la carrera docente y la necesidad reconocida que tiene la nación de afrontar el desafío del cambio tecnológico. Las autoridades reconocen que la investigación científica en España hasta ahora no ha recibido suficiente atención ni apoyo financiero, que los actuales esfuerzos aislados de investigación no se coordinan ni se evalúan adecuadamente y que la contribución de la investigación al progreso social y económico ha sido insignificante.

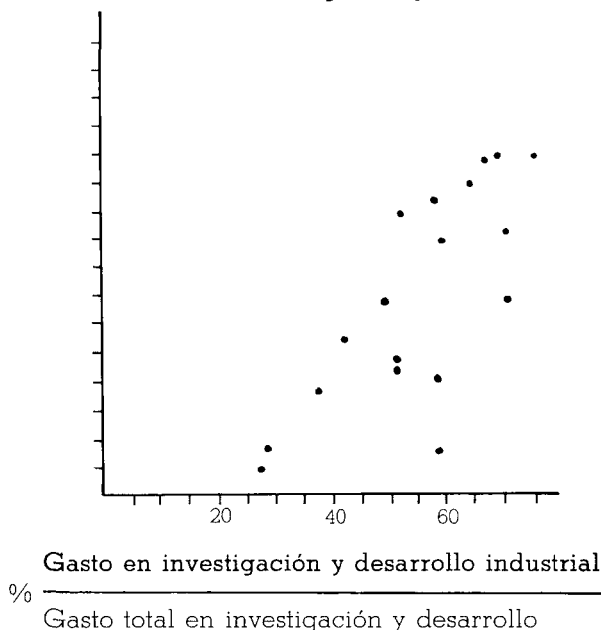
205. El desarrollo nacional previsto para los próximos años tendrá necesariamente a la ciencia como uno de sus principales propulsores si España desea aumentar su capacidad competitiva en el mercado internacional. Esto acarreará cambios fundamentales en la organización y en el funcionamiento de las universidades. Dejando a un lado los argumentos estériles sobre los valores respectivos de la investigación pura y la investigación aplicada, es innegable una conclusión: son las universidades las que se tienen que responsabilizar de la formación inicial de la mano de obra científica del más alto nivel, sean los que sean los objetivos establecidos por los planes nacionales de investigación científica y desarrollo tecnológico, el fomento de la investigación avanzada en las universidades constituye una clara prioridad. Pero para este fin se tendrán

que hacer grandes inversiones simplemente porque la universidad tradicional española no ha sido diseñada para apoyar actividad alguna aparte de la enseñanza clásica. Habrá que proporcionar despachos, bibliotecas, laboratorios, material, además de personal técnico y administrativo, y se tendrá que conseguir un constante nivel de actividad antes de que se pueda esperar que las universidades de la nación desempeñen un papel más decisivo de investigación y desarrollo. Sería un error exigir actividades foráneas a su vocación e injusto pedir más de lo que pueden ofrecer dentro de las limitaciones actuales.

206. En España, las actividades de investigación y desarrollo favorecen fuertemente a la investigación industrial, tal y como demuestra la correlación del porcentaje del gasto total en relación con el PNB y el porcentaje del gasto en la investigación y desarrollo industriales en relación con los gastos totales en comparación con la mayoría de los países de la OCDE (ver gráfico 1). A pesar de que los datos disponibles se refieren al período 1975-80 (en el caso de España, 1976) y se ha llevado a cabo un importante esfuerzo durante los últimos años no es probable que se haya corregido completamente la desviación. El gráfico demuestra claramente que los países muy avanzados intentan armonizar y desplegar el desarrollo de la investigación industrial y no industrial. Para seguir en esa tendencia, España no sólo tiene que aumentar el porcentaje de PNB dedicado a la investigación y desarrollo sino también invertir en la promoción de su capacidad científica general, eso es, en el desarrollo del potencial científico de las universidades y de otros centros de investigación.

GRAFICO 1

Gastos totales en Investigación y Desarrollo



Fuente: V.D. Goncalves and J.M.G. Caraça in *Análise Social*. Vol. XX, pp. 115-24, Lisboa 1984.

207. Hay que destacar que el gobierno realmente está haciendo un cierto esfuerzo por estimular a las universidades a dedicarse a la investigación. Hasta ahora, no obstante, sólo se destina el 5 por 100 del presupuesto total de educación superior para este propósito, específicamente a la investigación aplicada, señalando de ese modo, una diferencia entre los tipos de investigación que, como mínimo, es cuestionable dado los objetivos y las funciones globales de estas instituciones.

208. Otro problema que merece ser comentado, es la separación rígida entre los servicios, la industria, las universidades y los institutos científicos autónomos. En consecuencia, hay poca interacción entre la investigación universitaria, por un lado, y las verdaderas necesidades de la economía y la sociedad por otro. Hay ciertas barreras legales y de otro tipo que son factores inhibitorios. Los especialistas calificados tienen que escoger entre dedicarse principalmente a la universidad, a la empresa privada o a la administración y las posibilidades de cooperación entre las diferentes actividades son limitadas o poco atractivas económicamente hablando. De ahí que la mayoría de los argumentos sobre la necesidad de una reforma universitaria dan por sentado el orden tradicional, es decir, universidades e institutos de educación superior que en gran parte están separados de los institutos de investigación científica, las empresas y la administración pública. Además, el personal de los institutos científicos autónomos no disfruta del mismo estatus docente que los profesores universitarios con el resultado de que hay una baja movilidad en el empleo.

209. Dada la fuerza de la antigua tradición universitaria, será difícil conseguir un cambio radical. No obstante, se está desarrollando lentamente una generación más joven de especialistas y la mayoría del personal docente de la educación superior ahora tiene el doctorado. La «pirámide» del personal docente sigue siendo demasiado «estrecha» en la cima, habiendo unos 2.000 profesores plenos, un número relativamente bajo en comparación con el colectivo docente total de 40.000.

210. Los esfuerzos del gobierno y del Ministerio de Educación y Ciencia, especialmente a través de la nueva LRU, sin duda han cambiado la situación en la educación superior y eso es muy deseable, incluso si existen motivos de preocupación para las universidades más antiguas y más tradicionalmente organizadas. A primera vista, esto puede parecer paradójico dado que la nueva ley también amplía la autonomía de las universidades, concediéndoles más derechos que nunca. Por otro lado, la nueva ley producirá una gran transformación de la Universidad española, sobre todo en lo que se refiere a la participación de la comunidad externa en su gestión y desarrollo. Para este fin, se están estableciendo «consejos sociales» en cada universidad que tendrán amplios poderes e incluirán representantes para la planificación y el control financieros, para establecer o abolir facultades y para asignar vacantes. En este momento es difícil calcular el alcance que tendrá esta mejora en la práctica, pero debe producir un contacto mucho mayor con la sociedad y la economía y viceversa, y esto, en principio, es una iniciativa loable. El gran peligro es que se constituyan los consejos según afiliaciones a partidos políticos. Para evitar este tipo de politización es de esperar que la composición de los consejos sea lo suficientemente amplia como para incluir representantes de todos los grupos clave de interés.

La Universidad a Distancia

211. Nos parece imprescindible añadir unas palabras sobre el papel de la Universidad a Distancia (UNED). Los candidatos a matricularse en ella tienen que tener más de 18 años y, normalmente deben tener el Bachillerato. Los adultos maduros mayores de 25 años pueden ingresar sin el Bachillerato y de hecho muchos lo hacen. Además, hay un curso de adaptación diseñado para ayudar a los candidatos a conseguir un nivel de ingreso adecuado. En 1984-85 hubo 49.000 estudiantes regulares y 93.000 estudiantes en total.

212. La UNED funciona inequívocamente como una universidad ordinaria, tanto en cuanto al rigor académico de sus cursos como en cuanto al sistema de evaluación: esto lo demuestra el alto índice de fracaso de 70 por 100 en el primero año y 20 por 100 en el segundo y tercer año y el hecho de que el período normal para obtener un título sea de siete a ocho años. Nos dijeron también que sus graduados obtienen resultados muy buenos en los exámenes de ingreso en la administración pública.

213. Se podría preguntar entonces cuáles son las características diferentes de la UNED. Se pueden distinguir varias. Primero, sus condiciones de acceso son lo suficientemente flexibles para permitir el ingreso de personas maduras; los mayores de 25 años pueden hacer un examen especial de ingreso a cualquier universidad española, pero en la práctica, esto es aplicable sobre todo a la UNED. En segundo lugar, permite matricularse a los adultos que viven en lugares alejados, o que trabajan en horas inadecuadas para estudiar una carrera. En tercer lugar, tiene un currículum flexible, de amplia base. En cuarto lugar, utiliza una amplia gama de métodos. En quinto lugar, los cursos se organizan en una serie de módulos. Sexto, dirige cincuenta centros de estudios, incluyendo cinco fuera de España que incidentalmente sirven como centros culturales en las comunidades donde están enclavadas. Por último, se dice que es más económica que las universidades ordinarias a pesar del gran fracaso escolar durante los tres primeros años. Los estudiantes pagan los gastos y las operaciones, en gran parte, se autofinancian.

214. Al igual que la Open University del Reino Unido, esta universidad diseña su material y sus métodos de enseñanza con competencia técnica. Sus libros de texto están bien planificados; proporciona vídeos; utiliza emisiones radiofónicas a las horas punta de 8 a 10,30 p.m., pero no utiliza la televisión; emplea tutores para trabajar en estrecha colaboración con cada estudiante; aplica un sistema de evaluación continua.

215. No estamos en condiciones de comentar la calidad absoluta de los cursos y de los estudiantes, pero la UNED parece estar realizando un servicio valioso. Los adultos que abandonan el sistema educativo pueden reanudar sus estudios y, para muchos, es la única manera de mejorar su preparación. Sus estudiantes comprenden un gran número de funcionarios, incluyendo muchos profesores y 500 presos. Se podría preguntar por qué no menos de 18.000 estudiantes estudian Derecho. ¿Será porque esa carrera la utilizan muchas personas como una carrera de uso general más que una carrera profesional? También advertimos que su alumnado está compuesto en gran parte por adultos con algo menos que la edad mediana; la edad media es de treinta años y está bajando. ¿Hay una posibilidad de que sus estudiantes sean en su mayoría adultos jóvenes que prefieren tener un empleo y estudiar al mismo tiempo en vez de asistir a la universidad a tiempo completo?

Algunas recomendaciones

216. A pesar de los problemas principales que quedan por solucionar, la educación española está recibiendo la influencia de los vientos estimulantes del cambio. Los Examinadores ofrecen las siguientes sugerencias para que sean tenidas en cuenta en el debate sobre futuras orientaciones y en el contexto de los crecientes desafíos planteados por el desarrollo irresistible de la ciencia y la tecnología a escala mundial. El orden en que se presentan no refleja prioridades:

I) Se deben acortar las carreras para que no duren más de cuatro o cinco años; también se debe revisar la necesidad de dos ciclos, es decir, la necesidad de un sistema de dos fases. Esto último, sin embargo, depende obviamente, en gran parte, de la repercusión de los cambios planificados en el nivel de la escuela secundaria.

II) Debería haber una articulación más estrecha entre los currícula de la educación secundaria y la superior de modo que la enseñanza universitaria no tenga que ocuparse de repetir los cursos y corregir los defectos de la educación secundaria, aunque hay que evitar las grandes lagunas de contenido y de nivel. La educación secundaria debe proporcionar una educación general amplia, orientada al trabajo, a todos los niños.

III) Los perfiles profesionales ofrecidos por la educación universitaria deberían ampliarse de acuerdo con los desarrollos científicos y técnicos actuales en el mundo exterior. La excesiva especialización del currículum estandar se debe desplazar al nivel de Master o Doctor (tercer ciclo).

IV) Las carreras deben ajustarse más a las necesidades de la economía y del servicio público y preparar mejor a los estudiantes para sus futuras ocupaciones. Esto implica la creación de un sistema eficiente de planificación de la educación superior y el final del desarrollo incontrolado y autónomo. Quizá entonces se podría reducir gradualmente la actual concentración de estudiantes en humanidades y en las facultades de medicina.

V) Del mismo modo, el desarrollo de la educación superior debe encajarse en la futura reorganización industrial y modernización del país.

VI) El desarrollo regional de la educación superior es también un factor vital para estimular el crecimiento en las regiones más atrasadas del país. Esto implica el posible cambio de ubicación de algunos centros universitarios, y que cada región adapte sus previsiones para la educación superior a sus propias necesidades percibidas, incluso si esto no significa especialización exclusiva.

VII) Aunque el número global de estudiantes no parece excesivo, se debe introducir una selección más estricta en la fase de admisión. Esto reduciría el número de estudiantes que tardan demasiados años en terminar la carrera y también reduciría la tasa de abandonos. Deberían completarla tantos estudiantes matriculados como fuera posible, no sólo para reducir los costes de un aprendizaje poco productivo sino también para aumentar el stock nacional de titulados avanzados.

VIII) En aras de una enseñanza de mayor calidad y de asegurar que los profesores sean siempre conscientes de los problemas y cambios que suceden en la educación y en la sociedad, se debería fomentar una movilidad profesional dentro de la administración, la industria, el comercio, y la relación y la cooperación universitarias deberían estimularse con más flexibilidad que ahora. Se deberían reorganizar las obligaciones docentes del personal para permitir relaciones con instituciones científicas o la industria.

IX) Las actividades de las instituciones científicas y de las universidades deberían integrarse para que las universidades tuvieran un papel científico y de enseñanza, y no fuesen simplemente establecimientos docentes. En la práctica, esto significa que no se debe establecer ninguna facultad nueva ni apoyar a ninguna facultad existente que no tenga un programa de investigación científica con recursos adecuados. De esta manera, se podría elevar la calidad de la enseñanza universitaria y se podría formar una «masa crítica» de investigadores capaz de enfrentarse con los problemas cada vez más complejos que surgen del impacto de la nueva tecnología en España y de las consecuencias de su ingreso en la C.E.E.

TERCERA PARTE

RESUMEN DE LA SESION DE
EVALUACION
CELEBRADA EN LA SEDE DE LA
O.C.D.E.

DICIEMBRE DE 1985

INTRODUCCION

El presidente, señor Brenner, manifestó que el examen por la OCDE del sistema educativo de España era muy oportuno. La franqueza con que el CIDE abordó importantes cuestiones de la preparación del informe nacional de base, en un momento en que la sociedad española se abría a un periodo de cambio, era indicativa de una gran confianza en el futuro.

El señor Milutinovic, en nombre de los examinadores, afirmó que el proceso de reforma del sistema educativo en España no sólo era amplio y profundo, sino también muy rápido, con importantes avances desde la última visita de los examinadores diez meses atrás. Expresó su esperanza de que la Delegación española pudiese informar brevemente sobre estos avances.

El señor Maravall, Ministro de Educación y Ciencia, subrayó el papel decisivo de la educación en el programa de modernización de la sociedad española que está en marcha desde 1982. La Ley de Educación de 1970 y las leyes de 1978 fueron hitos importantes, pero resultaban ya insuficientes en muchas áreas: La escolarización obligatoria se había dotado inadecuadamente en términos cuantitativos, había muchas lagunas en la formación profesional y las universidades habían sido escasamente afectadas por la reforma. **La Administración actual establece cuatro prioridades de nivel equivalente. En primer lugar, se ha procurado desarrollar una estructura legislativa coherente: se han aprobado dos leyes, una para el sector universitario y otra para el sector no universitario. El Parlamento está debatiendo una legislación básica sobre la investigación científica y tecnológica.**

En lo que respecta a la enseñanza superior, la intención es lograr que las universidades, dirigidas tradicionalmente por una burocracia centralizada, se hagan variadas y competitivas. Ahora todas son autónomas y poseen sus propios estatutos. Se han creado dos instrumentos para que respondan a las necesidades de la sociedad: un Consejo que engloba a todas las universidades y un Consejo Social de cada universidad en el que están representados los grupos de intereses comunitarios y económicos. La Administración pública ha in-

¹ Ley 13/1986 de 14 de abril de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica.

tentado reforzar la función investigadora de las universidades sustituyendo las tradicionales Facultades por un sistema de Departamentos, desarrollando el sector posgraduado, estableciendo nuevos procedimientos para la selección de personal, financiando e impulsando la investigación, renovando planes de estudio y titulaciones desfasados, incrementando sustancialmente los recursos económicos y, por último, democratizando el acceso a la enseñanza superior mediante una política ambiciosa de ayudas a los estudiantes.

La Ley relativa al sistema educativo no universitario fue aprobada tras un intenso debate público. Diseña un plan general, para lo cual formula los derechos básicos, establece el papel de la participación de los padres, alumnos y profesores en las instituciones educativas y regula el sector privado, que abarca un tercio de las matrículas. Sus objetivos principales son: enseñanza obligatoria gratuita para todos mediante el establecimiento de una estructura educativa integrada que cubra las instituciones públicas y privadas; igualdad de acceso, con prioridad según la renta familiar y el lugar de residencia, mejor utilización de los fondos públicos mediante una programación general de la enseñanza y la racionalización de la política de personal con la ayuda de los consejos escolares, que reúnen a padres, profesores, alumnos y directores; aumento de la calidad mediante la mejora de los centros, de las relaciones en alumnos y profesores y del nivel de la enseñanza, y mediante la participación de padres y profesores en la toma de decisiones, como las relativas a la contratación del personal y a materias presupuestarias; protección de determinados derechos constitucionales, como la libertad de conciencia, la elección de centro por los padres, la no discriminación, etc.

La segunda prioridad es la ampliación y mejora del sistema educativo público. En los tres últimos años se han creado 1.600.000 nuevas plazas escolares. Uno de cada seis alumnos ha accedido a un centro de nueva creación o a un centro restaurado. Ha aumentado asimismo considerablemente la atención de los niños de cuatro a cinco años, con una cobertura del 80 por 100 para los de cuatro años y del 97 por 100 para los de cinco.

La tercera área de prioridad tiene por beneficiarios a los menos favorecidos. Hay tres programas fundamentales. Uno es de tipo compensatorio y enlaza 84.000 pequeñas escuelas mediante una red de 404 centros, diseña cursos para atender a los alumnos de catorce y quince años que no han completado estudios y no encuentran trabajo, y organiza clases de alfabetización para la comunidad gitana. Otro programa ha incrementado los recursos disponibles para becas, a fin de igualar las oportunidades y compensar a quienes desean continuar estudios en lugar de ponerse a trabajar inmediatamente.

Por último, se ha establecido un programa de ayuda a minusválidos físicos y mentales, entre los cuales siete de cada diez podrán ser integrados en escuelas ordinarias.

La cuarta prioridad de la Administración, y no la menos importante, es la mejora en la calidad del sistema educativo. Es fundamental reducir las tasas de fracaso escolar. En muchos aspectos se trata de un problema socioeconómico que la Administración ha tenido en cuenta al diseñar su política. Sin embargo, para ajustar el contenido del currículum a las necesidades individuales ha sido preciso revisar a fondo la totalidad de la educación general básica hasta los catorce años. Dada la intención de ampliar la escolaridad obligatoria más allá de esta edad, el currículum para alumnos mayores debe estar más ligado a la realidad de la vida extraescolar. También es fundamental la mejora de la enseñanza mediante una mayor atención al perfeccionamiento del profesora-

do. En los dos últimos años, las remuneraciones del personal se han elevado en un 41 por 100. Está a punto de emprenderse una modificación de la formación del profesorado en áreas como preescolar, asistencia a niños minusválidos, música, lenguas y utilización de ordenadores. Se está instalando una nueva red de instituciones de formación accesible geográficamente a todos los profesores. Con posterioridad a la visita de los examinadores se designó un comité de expertos para estudiar el mejor modo de estructurar la carrera profesional. Nunca es fácil interpretar el significado de los indicadores estadísticos, pero es interesante señalar que desde que el Gobierno inició su política, el número de alumnos que han obtenido el título de graduado escolar ha aumentado de un 66 por 100 a un 72 por 100.

La enseñanza es un factor decisivo para el futuro del país. Es preciso adoptar reformas educativas destinadas a la mejora de la calidad de vida de todos los jóvenes, a fin de asegurarles un futuro mejor. El Gobierno español, a pesar de los numerosos obstáculos que debe afrontar, ha asumido esto como un objetivo primordial a largo plazo.

PREGUNTAS SOBRE: POLITICA, FINANCIACION, PLANIFICACION E IMPLANTACION

1. El informe de base preparado por las autoridades españolas describe un gran número de reformas en todos los sectores de la educación, que están ya en curso o por lo menos previstas. El propio Ministro ha hablado de las posibilidades de este proceso de reforma global que podrá «madurar» en el plazo de cinco a siete años. Cabe preguntar si todas esas reformas se podrán llevar a cabo en tan breve espacio de tiempo; por ejemplo, ¿es realmente posible ampliar el sector preescolar hasta satisfacer toda la demanda potencial de plazas? Los examinadores desearían saber si el Ministro da por sentado que en la práctica tiene que haber jerarquía de prioridades. En caso afirmativo, ¿cuáles son las tres o cuatro prioridades más urgentes?

2. Cualesquiera que sean estas prioridades, las diversas reformas requieren un gasto importante en construcciones y equipos escolares y una mayor inversión en la formación y perfeccionamiento del profesorado. Además, las reformas tendrán como consecuencia inmediata un incremento de la matrícula en el grupo de alumnos de 14 a 16 años y un efecto indirecto entre los alumnos de 16 a 19 años. ¿Cómo se movilizarán los recursos económicos necesarios para mantener una expansión cuantitativa tan amplia?

3. El Ministerio de Educación está transfiriendo buena parte de sus competencias y de sus funciones administrativas a las autonomías, al tiempo que realiza reformas internas de sus estructuras y procedimientos. No obstante, parece faltar aún una planificación global indicativa y los instrumentos necesarios para evaluar los efectos de las principales reformas. ¿Hay algunas propuestas para subsanar esta deficiencia? ¿Se ha pensado, por ejemplo, en ampliar el papel del CIDE añadiendo una función explícita de planificación y evaluación a sus funciones actuales de investigación e información?

4. Sobre la base del proceso gradual y complejo de descentralización de las competencias educativas para transferirlas a las autonomías hay una política nacional expresa de mantenimiento de igualdad de acceso y de recursos en todo el país. ¿Cómo se prevé la implantación de esta política ante la aspiración de las autonomías a establecer y llevar a cabo sus propias prioridades edu-

cativas y ante la diversidad de sus posibilidades económicas? ¿Se tendrán en cuenta las diferencias en las tasas de aumento demográfico, en el rendimiento educativo y en la alfabetización de adultos? ¿Qué instrumentos administrativos y financieros se prevén para asegurar un equilibrio equitativo a escala de todo el país entre las diferentes prioridades regionales? Concretamente, ¿podrán los estudiantes inscribirse en la universidad de su elección? ¿podrán los profesores, en principio y de hecho, pasar de una autonomía a otra?

5. La formación profesional no es un tema exclusivo del Ministerio de Educación, sino también del Ministerio del Trabajo y de algunos otros ministerios. La investigación y el desarrollo, los programas culturales y las oportunidades de educación compensatoria son asimismo competencia de otros ministerios. ¿Qué mecanismos existen o se prevén para asegurar la coordinación interministerial de las políticas y programas respectivos? Concretamente, ¿cómo se armonizarán en el futuro la política educativa y la política de empleo?

6. Las autoridades españolas están decididamente a favor de la plena participación de los padres y de toda la comunidad en la dirección y en el quehacer diario de la vida escolar; pero, de hecho, todo parece depender de la buena voluntad y de los esfuerzos voluntarios, aunque la participación de los padres está regulada por Ley. ¿Qué medidas se han adoptado o se prevén para estimular la participación de los padres y de la comunidad a un nivel eficaz?

7. Los centros privados son responsables de una parte sustancial de la oferta educativa, y la Administración continúa su política de subvencionar las inversiones y los gastos corrientes de dichos centros, siempre que éstos cumplan las condiciones prescritas. ¿Cómo ven las autoridades el futuro de las escuelas privadas y sus relaciones con el sistema escolar público? En particular, ¿se prevén algunas modificaciones en el sistema actual de financiación de la enseñanza privada, como las exenciones fiscales y los préstamos a bajo interés para construcción y adquisición de equipo?

El Sr. Frausto Da Silva expuso con algunos breves comentarios la primera serie de preguntas de los examinadores. Subrayó la necesidad de la planificación educativa y de la recogida de datos cuantitativos fiables. Admitió que el enfoque tecnocrático de la planificación educativa ha quedado bastante desacreditado desde los años 60, pero señaló que sigue siendo necesaria una estrategia de planificación y una jerarquía de prioridades. Por eso, España haría bien en integrar las diversas reformas que se implantan en cada ciclo del sistema y subsanar la aparente ausencia de coordinación entre los ministerios. Luego preguntó cómo iba a armonizar la Administración sus objetivos de descentralización y de igualdad de acceso a la educación. Sería necesario controlar el sistema en conjunto por unos medios u otros, garantizando al mismo tiempo una verdadera autonomía a las regiones de diferente tamaño e influencia. Hizo notar, por último, que los padres no estaban asumiendo la oportunidad de participar en la gestión escolar. ¿Han contemplado las autoridades otras medidas para su estímulo con posterioridad a la visita de los examinadores?

El Ministro convino en que la coordinación y la planificación son absolutamente necesarias. Los recursos son sin duda limitados, pero el presupuesto se ha incrementado de 532.000 millones de pesetas en 1982 a 965.000 millones aproximadamente en 1986, lo que representa el 2,6 por 100 del PIB. La dotación aumentará aún más en el futuro. Dado este nivel de inversión, ha sido posible establecer las prioridades antes señaladas, sobre todo la ampliación y mejora de la educación básica y la reestructuración de la enseñanza superior.

Las otras prioridades conciernen, según el Ministro, a la ampliación de la

oferta anterior y posterior a la escolarización obligatoria. Las autoridades aspiran a ampliar la educación preescolar a todo el grupo de edad de tres a seis años y se están emprendiendo iniciativas para mejorar el currículum de los niños hasta los seis años de edad. Otra exigencia urgente es la reforma del primer ciclo de secundaria hasta los dieciséis años, y del segundo ciclo de secundaria hasta los dieciocho. Se va a tratar de prolongar la escolarización obligatoria hasta la edad de dieciséis años. Esto impondrá obviamente nuevos gastos, pero teniendo en cuenta que se acerca un período de disminución de matrículas, será posible asegurar unos niveles adecuados de cumplimiento.

Para atender a todo el grupo de edad de catorce a quince años será necesario crear alrededor de 250.000 plazas escolares. Habrá, pues, que movilizar nuevos recursos para la escolarización pública y privada, y será preciso coordinar mejor estos dos sectores. Los recursos se pueden detraer de la EGB, donde actualmente hay un excedente de 1.100.000 de plazas escolares. También podrán detraerse de otra área menos prioritaria, la formación profesional privada para mayores de diecisiete años, que hasta ahora se ha subvencionado con largueza.

Otros problemas tienen menos relación con los recursos y más con la planificación, coordinación y competencia del personal. El proceso de descentralización ha llevado a transferir el 40 por 100 del personal administrativo y el 55 por 100 de los docentes del Ministerio a las 6 comunidades autónomas con competencias plenas. La coordinación estará garantizada por un Consejo especial presidido por el propio Ministro y asimismo por el Consejo Escolar del Estado en el que estarán representados los diversos sectores de la enseñanza. La Administración seguirá teniendo importantes competencias en lo concerniente al desarrollo y control de los planes de estudio, al mantenimiento de unos niveles mínimos y a la concesión de títulos. Asimismo, el Consejo de Universidades, con representación de las autonomías y presidido por el Ministro, ejercerá un papel primordial de planificación.

El Estado seguirá siendo responsable de garantizar la igualdad de acceso y de oportunidades. Cuenta con dos instrumentos para tal fin: el Fondo de Compensación Interterritorial y un programa compensatorio para educación. La igualdad de acceso a las universidades está regulada actualmente por ley. Los profesores y los funcionarios públicos pueden trasladarse libremente de una región a otra y solicitar cualquier puesto del territorio nacional.

La responsabilidad de la formación profesional está compartida por los Ministerios de Trabajo y de Educación. Con posterioridad a la visita de los examinadores se ha constituido una Comisión interministerial. Está presidida por los dos Ministros afectados y cuenta con representantes de los sindicatos y de los empresarios. La coordinación ha permitido diseñar un plan coherente de formación profesional. El objetivo a largo plazo de un empleo estable para todos los jóvenes exige una estrecha colaboración entre los dos Ministerios, pero los fines educativos no deben estar sometidos a las exigencias del mercado laboral.

Finalmente, para responder a la pregunta sobre la participación de los padres en la gestión de la enseñanza, el Ministro hizo notar que la ley exige que los padres y el personal docente puedan participar en la gestión de los centros destinatarios de fondos públicos, y que ésto llega hasta el nombramiento de los profesores y directores. Se ha lanzado una campaña, utilizando los medios de comunicación social, para informar al público sobre materias educativas y para fomentar la idea de participación.

El delegado del **Reino Unido** deseó saber cómo podrán controlarse los niveles mínimos a nivel central si la evaluación corre a cargo de los distintos profesores y centros. El delegado **sueco** preguntó si las comunidades autónomas tendrán competencias muy amplias en cuanto a la modificación de los programas educativos y, en caso afirmativo, si esto no afectará la función unificadora de la escolarización obligatoria en toda la nación. Análogamente, ¿no podrá ocurrir que la descentralización de los planes de estudio en la universidad y en la formación profesional impida la movilidad de los profesores?

El **señor Arango** explicó que existen mecanismos para el control de los niveles mínimos. La inspección lleva a cabo una evaluación anual con arreglo a las instrucciones recibidas del Ministerio. Se procura normalizar los flujos de información entre las escuelas y las instituciones postescolares. Entre otras instituciones de Investigación está el Centro de Investigación y Documentación Educativa (C.I.D.E.), que realiza o encomienda estudios periódicos de diferentes aspectos del sistema. El Ministro tiene en estudio la introducción de una prueba homologada al final de la escolarización obligatoria con el fin de mantener unos niveles rigurosos de calidad y evaluar el rendimiento de los alumnos. El Estado puede ejercer asimismo control a través de su papel de supervisor de la selección y titulación de los profesores. Además, puede establecer normas básicas para la formación de los profesores en las universidades, evitando cualquier problema de movilidad. Finalmente, el señor Arango señaló que el Ministerio tenía la facultad de establecer en todo el país un núcleo común para cada materia del plan de estudios.

El diseño de las líneas y elementos principales del sistema es responsabilidad del Estado central, que decide las condiciones que deben satisfacer los planes de estudio para que sea posible la expedición de títulos a nivel nacional. Esto no es incompatible en modo alguno con el principio de diversidad y libertad de elección implícito en el concepto de descentralización. Por una parte, las comunidades autónomas poseen amplias competencias en cuanto al desarrollo curricular y la designación del personal; por otra, deben prescribirse y cumplirse unas normas y exigencias nacionales.

El delegado **portugués** se interesó por conocer más detalles sobre el papel del cuerpo de inspectores que, según el informe de base, se dividen en tres secciones. Lo que interesó al representante **suizo** fue el Fondo de Compensación. ¿Se distribuyen los recursos en bloques para que cada región decida el modo de utilizarlos, o se asignan sector por sector conforme a necesidades específicas? El delegado **canadiense**, después de señalar que el grado de finalismo de las diversas dotaciones financieras de la Administración condicionan su capacidad de influencia, se mostró muy interesado por conocer algo más acerca de las aportaciones centrales a los presupuestos de las autonomías.

La Delegación **española** explicó que había tres tipos diferentes de inspección. La Inspección General de Servicios es responsable de supervisar el trabajo normal de todos los departamentos de la Administración. El cuerpo de Inspectores Técnicos de Educación está destinado a controlar, supervisar y, sobre todo, evaluar el sistema. Sus miembros actúan también como mediadores o árbitros entre las diferentes partes del sistema. En cuanto a la Alta Inspección del Estado, su función es la de supervisar a las autonomías —sus actividades internas y sus relaciones con las autoridades centrales— para garantizar el cumplimiento de las exigencias legales e institucionales.

En lo que respecta a la pregunta sobre el Fondo de Compensación, el proceso de descentralización no se ha llevado a cabo aún plenamente. El Gobier-

no está preparando un proyecto de ley sobre financiación de las comunidades autónomas. La función del Fondo de Compensación es precisamente la de subsanar las desigualdades económicas. Las redistribuciones se hacen partiendo del reconocimiento de las disparidades, pero las autonomías son libres de decidir el modo de invertir las asignaciones, ya sea en educación o en obras públicas. El Estado debe garantizar, obviamente, que hay suficientes recursos disponibles para financiar las exigencias que impone desde el centro. Desde 1982 se han elaborado programas de educación compensatoria destinados, por ejemplo, a centros rurales aislados, a desempleados, a jóvenes sin cualificar y a las minorías gitanas. Las becas y otros mecanismos para igualar el acceso a la enseñanza se controlan también desde el centro.

El delegado de la **República Federal de Alemania** hizo notar que la influencia del Gobierno central sobre la política educativa local está a merced de la coyuntura económica y de los recursos disponibles. Su pregunta se refería a las conferencias sectoriales mencionadas en el informe: ¿Qué áreas deben cubrir? ¿Tendrán una perspectiva lo bastante amplia para tomar en consideración los problemas que exceden de su esfera particular? **El delegado francés** quiso saber si los profesores serán funcionarios del Estado o de la comunidad autónoma. Por otra parte, ¿cómo se organizarán en el futuro las oposiciones para profesores: a nivel nacional o regional?

En respuesta a la pregunta del representante **alemán** sobre las Conferencias o los Consejos sectoriales, el **señor Maravall** indicó que tales Conferencias deben actuar como foro nacional para el debate de problemas relativos a esferas concretas. Cada conferencia está presidida por el Ministro respectivo y los participantes representan a todo el país. Por ejemplo, hay un Consejo de política fiscal y financiero, presidido por el Ministro de Hacienda, otra Conferencia sobre temas de sanidad presidido por el Ministro de Sanidad y, obviamente, una Conferencia de Educación bajo la presidencia del Ministro de Educación.

El señor Arango contestó a la pregunta del delegado francés sobre el estatuto del profesorado. Las normas anteriores eran incoherentes porque se habían dictado sin ningún criterio de racionalización; no se definía, por ejemplo, con claridad la estructura de la carrera profesional. Este estado de cosas no resultaba muy alentador para los profesores. Una ley aprobada el año pasado y relativa a la función pública en general establece ciertos principios generales. Las 25 categorías de profesores quedan reducidas a 2: de nivel primario y de nivel secundario. Se fija una estructura de carrera y se definen para ello ciertos criterios generales. Un grupo de expertos informará en enero sobre los planes para la implantación de esta reforma. Entre tanto, los profesores seguirán siendo funcionarios del Estado, con derechos y obligaciones a nivel nacional y, por tanto, con movilidad nacional. No obstante, son remunerados, supervisados y administrados por las comunidades autónomas. Han de superar unas oposiciones, pero éstas deben someterse a una revisión destinada a conceder más peso al verdadero mérito y a la experiencia y no sólo a la habilidad para responder una serie de preguntas un determinado día. Cada autonomía organiza las oposiciones, pero deben respetarse las normas y criterios comunes de selección.

El señor Lamo de Espinosa afirma que los profesores universitarios son funcionarios civiles, pero con un estatuto especial. El número de categorías se ha reducido de 40 a 3. El acceso a los puestos está regulado por normas establecidas por el Estado. Las comunidades autónomas no participan en ello porque

las universidades, una vez obtenida la plena autonomía, son responsables, dentro de ciertos márgenes, de su propio presupuesto, de la designación del personal y de otras decisiones.

El delegado de los **Países Bajos** preguntó por qué, después de tantos años sin controversia, se advierte tanta oposición a la política del Gobierno entre los grupos de interés de los centros privados. Cuando un país lleva a cabo una política de descentralización, lo normal es que los centros privados se conviertan en instituciones de nivel superior, más prestigiosas, unidas estrechamente a grupos social y económicamente privilegiados. El era consciente de que muchos centros privados de España no eran, desde luego, fuentes de riqueza, pero ¿ha considerado la delegación española esta amenaza a la igualdad de oportunidades? Según el delegado **italiano**, la tasa de escolarización privada en España es muy alta. No cabe duda de que ello ha sido posible gracias al 85 por 100 de subvención del Estado. ¿Intentan las autoridades mantener este sistema o se va a ampliar la oferta pública? ¿Se extenderá el sector privado a la enseñanza superior? ¿Es totalmente confesional o hay otros tipos de instituciones independientes? El delegado de **Nueva Zelanda** dijo que, en su país, las escuelas de la Iglesia sin posibilidades económicas recibían subvención y quedaban integradas en el sistema nacional. ¿Responde la situación española a una experiencia semejante? El delegado de **Luxemburgo** quiso saber si la racionalización de las categorías del personal incluía también al sector privado. Además, ¿qué criterios se utilizan y cómo han reaccionado los sindicatos? El delegado **australiano** preguntó si se detectaba, como en su país, una mayor demanda de enseñanza y formación profesional en el sector privado que en el público.

El **Ministro** explicó que, históricamente, el sector privado fue el primero en desarrollarse, sobre todo bajo la égida de la Iglesia. Después la escolarización pública se ha ido extendiendo con el fin de desempeñar las funciones que le competen. Los institutos religiosos han tenido que recurrir al profesorado seglar por la disminución de las vocaciones. Enfrentados a un déficit crónico de fondos, han tenido que aceptar subvenciones del Estado; éste, teniendo que cumplir el mandato de ofrecer la escolarización obligatoria para todos, ha aprovechado gustosamente las posibilidades ofrecidas por el sector privado. De este modo se ha establecido un sistema integrado, como en Nueva Zelanda.

La participación de la enseñanza privada es sin duda alta, pero inferior a la actual de Bélgica y los Países Bajos. En la enseñanza superior, el sector privado es insignificante. Hay fricciones entre la escuela pública y la privada, que son muy anteriores a 1984 y obedecen a muchos factores, entre ellos las condiciones impuestas por el Estado para la concesión de subvenciones amplias. Este punto fue un obstáculo importante al redactar la nueva Constitución y sólo se superó tras un largo proceso de negociaciones.

Dos tercios de los centros privados son confesionales. En general, los centros privados son de buena calidad y la intención del Gobierno es subvencionarlos al 100 por 100 dentro de los tres próximos cursos. El Estado no subvencionará una educación que no sea gratuita y accesible a todos. El Ministro indicó que las matriculas de los centros públicos han aumentado considerablemente en los últimos siete años, pero no hay planes para restringir los gastos en el sector privado. Los cambios se introducirán gradualmente y dependerán en buena medida de las tendencias demográficas.

En lo que respecta al estatuto del profesorado, el **señor Arango** indicó que la reforma de la estructura de la carrera profesional y del complicado sistema

de categorías ha sido bien recibido, puesto que era una demanda formulada por los sindicatos desde muchos años atrás. El sector privado no queda afectado, porque no adolecía de esa complejidad. Sin embargo, la Administración planifica actualmente la igualación de los salarios y jornadas, ya que los profesores de centros privados se encuentran en clara desventaja.

La delegación española indicó también que el sistema de becas vigente anteriormente era muy insatisfactorio. En 1983, un Real Decreto estableció que las ayudas se concentrarán en el nivel postobligatorio, y compensarán la pérdida de ingresos potenciales. El Estado ha realizado un esfuerzo presupuestario importante en este punto. Las ayudas a los estudiantes universitarios han aumentado considerablemente y se han tomado medidas para ayudar a los pertenecientes a familias menos favorecidas.

PREGUNTAS SOBRE LA EDUCACION GENERAL BASICA (EGB)

8. Hay una preocupación general por la eficacia de la educación general básica (enseñanza primaria más primer ciclo de secundaria) que se alza sobre el telón de fondo de la elevada tasa de fracasos al final, estimada en el 35 por 100 del grupo de edad. A los examinadores se les propusieron varias explicaciones de dicha tasa de fracaso: la obsolescencia de gran parte de los contenidos; el empleo de métodos didácticos faltos de imaginación; la falta de un liderazgo escolar positivo; la incapacidad de algunos profesores para atender a clases cuyos alumnos tienen niveles diferentes. ¿Cuál es el diagnóstico que hacen las autoridades sobre los problemas de la educación general básica y qué remedios prevén para superarlos?

9. El proyecto de escuela rural, que impresionó favorablemente a los examinadores, puede permitir a los alumnos de primaria y del primer ciclo de secundaria obtener mejores resultados académicos y aumentar su nivel de conocimientos y destrezas. Pero ¿qué salidas tienen una vez finalizados los estudios? Dada la falta de trabajo en las áreas rurales, es más que probable que se vean obligados a emigrar a las ciudades, con el consiguiente incremento de la superpoblación de éstas. ¿Ven las autoridades alguna posibilidad de abordar este problema con programas de desarrollo local de amplia base, destinados a generar empleo y actividades culturales?

10. La Administración ha elegido los cursos escolares correspondientes al grupo de edad 11-16 años (los tres últimos cursos de E.G.B. y dos cursos de la secundaria superior) para la implantación de programas experimentales que supondrán modificaciones en los ciclos anteriores y posteriores de la enseñanza. La estrategia elegida incluye la realización de experimentos con base en las escuelas, dirigidos por profesores voluntarios que coordinan sus actividades a nivel regional y nacional. Cabe formular algunas preguntas: ¿Son los tres años previstos tiempo suficiente para acreditar las experiencias? ¿Se ha esbozado un plan preciso y detallado para la difusión de los hallazgos esenciales y para la replicación de los resultados positivos? ¿Se ha hecho una estimación completa de los costes? ¿Habrá suficientes recursos disponibles para la consolidación y la replicación a gran escala?

11. La creación de una Dirección General de Promoción Educativa trata de atender las necesidades educativas especiales de jóvenes y adultos que, por diversas razones, entre ellas la minusvalía mental o física, no han podido asimilar una educación básica suficiente. ¿Qué es lo característico en el enfoque

de la Dirección y cuáles son sus prioridades? ¿Qué importancia concede a los centros de educación de adultos y a la educación a distancia para atender a los grupos menos favorecidos? ¿Hasta qué punto atiende a la necesidad de cursos de capacitación y readaptación para adultos ante la alta tasa de desempleo existente?

El señor Vanbergen señaló que las autoridades españolas conceden una prioridad indiscutible a la Educación General Básica (EGB). Los examinadores resumieron los principales objetivos de este área en cinco capítulos: impartir una educación básica común a toda la población; aumentar la eficacia de los centros; aumentar la igualdad de oportunidades con vistas a la igualdad de los resultados; promover el desarrollo económico y social; fortalecer el sistema democrático.

Sin embargo, las autoridades tienen que hacer frente además a otros cinco problemas capitales. En primer lugar, la expansión del área educativa ha exigido un gran esfuerzo cuantitativo. En segundo lugar, es fundamental elevar la calidad de la enseñanza; se ha adoptado con este fin un modelo de reforma basado en la experimentación y la participación de profesores, padres de alumnos y autoridades locales. En tercer lugar, hay un problema de estructura: ¿Conviene ampliar la edad escolar a los dieciséis años? En caso afirmativo, ¿cómo habrá que segmentar el nuevo sistema de enseñanza primaria y secundaria? En cuarto lugar, la Administración española está abordando el problema de las desigualdades regionales mediante una política activa de descentralización, realizando un gran esfuerzo en el desarrollo de la escuela rural. En quinto lugar, es preciso mejorar la cualificación de los profesores.

El Ministro contestó que la calidad de la educación general básica había ido mejorando de modo constante ya antes de que la Administración actual asumiera el poder. El porcentaje de jóvenes que no obtienen el título de graduado escolar ha descendido del 35 por 100 al 27,5 por 100. No es fácil, sin embargo, juzgar la realidad que se oculta detrás de las cifras, ya que los responsables de la evaluación de los alumnos son los profesores, que utilizan para ello diferentes criterios y objetivos. La cifra es alta en relación con los niveles internacionales, pero comparaciones con Bélgica, los Países Bajos, Italia, Suiza y el Reino Unido, han mostrado que los alumnos españoles no van a la zaga actualmente.

Dos factores importantes afectan a la calidad del sistema. Por una parte, los factores socio-económicos ejercen una clara influencia; las tasas de fracaso escolar son más altas entre alumnos de las clases y familias menos favorecidas. Por otra parte, los planes de estudio no están adaptados a las necesidades reales y los profesores necesitan una mejor formación para los puestos que ocupan. Se han adoptado una serie de medidas para superar los obstáculos socio-económicos, como una ayuda especial a las escuelas rurales y programas compensatorios para alumnos de catorce y quince años que hayan abandonado los estudios. Asimismo se realizan esfuerzos a nivel preescolar para estimular el desarrollo intelectual desde una edad temprana. Se ayuda, además, a los niños con deficiencias leves mediante programas para su integración progresiva en el sistema escolar.

Como señaló el señor Vanbergen las autoridades españolas han tomado muy en serio la idea de igualdad de resultados. Se ha comprobado que los programas compensatorios constituyen un instrumento importante para alcanzarla. La Administración ha adoptado una política social y económica integrada para las áreas rurales, y la dotación educativa va acompañada de programas de

empleo. Es muy deseable la promoción de la movilidad social, pero la ayuda a los jóvenes para alcanzar un nivel idóneo de educación es un fin en sí mismo, cualquiera que sea su porvenir. En 1983 se creó una Dirección General de Promoción Educativa destinada a coordinar programas para alumnos que han abandonado los estudios, para los habitantes de áreas rurales y urbanas deprimidas y para otros grupos menos favorecidos. Se han organizado programas de educación a distancia para ayudar a grupos educativamente subprivilegiados. Asimismo, se han confeccionado programas para grupos marginales en una acción conjunta con las autoridades y empresas locales.

Se han adoptado, por otra parte, una serie de medidas para mejorar el currículum de la educación general básica. Se han realizado experimentos con diferentes grupos de edad para elaborar unos programas mejor ajustados y para prepararlos para un período más largo de educación obligatoria. Están en estudio dos opciones para la reorganización de los niveles de enseñanza obligatoria después de su ampliación a los quince o los dieciséis años. La primera es una estructura de seis grupos más de cuatro cursos y otro curso de formación profesional para quienes vayan a dejar el sistema, o bien dos cursos más de educación postobligatoria para los que no lo desean abandonar. La segunda es un ciclo de los once a los quince, con cinco cursos de enseñanza primaria y cuatro cursos más de primer nivel de secundaria, más un curso de formación profesional o tres años de educación postobligatoria. Se están realizando ya experimentos con grupos piloto, que proseguirán durante algún tiempo.

El delegado **sueco** preguntó si los programas compensatorios se confeccionan directamente en el centro o si las comunidades autónomas, quizá mejor informadas sobre las necesidades locales, intervienen de algún modo.

El delegado **finlandés** quiso saber cuál es la política española ante el riesgo de acabar con la actividad cultural local si se cierran las pequeñas escuelas locales.

El **señor Gass** (OCDE) preguntó si la enseñanza local puede desarrollarse de forma que promueva las iniciativas locales de empleo.

La Delegación **española** contestó que la desaparición de las pequeñas escuelas rurales ha seguido el ritmo del empobrecimiento de las comunidades en términos culturales y económicos. Las tasas de abandono escolar son también más elevadas entre los alumnos que tienen que recorrer largas distancias o estar ausentes de casa durante períodos prolongados de tiempo. Por eso, el Ministerio de Educación ha seguido una política de mantenimiento de las escuelas rurales a pesar del alto coste que implica. En cuanto a la especificación de las zonas para la educación compensatoria, se definen por referencia a las necesidades de pequeñas áreas por comunidades autónomas bajo la supervisión del MEC. Se toman en consideración las inspecciones locales e indicadores específicos tales como el abandono de los estudios antes del término de la escolaridad y las tasas del desempleo.

El delegado **francés** quiso saber qué procedimientos intentan seguir las autoridades españolas para estandarizar la evaluación de lo que los alumnos aprenden en la escuela.

El delegado **danés** preguntó si no sería preferible posponer la integración de niños disminuidos hasta que se hayan realizado las reformas estructurales y curriculares, puesto que en el período intermedio los profesores no pueden dedicarles la atención y energía necesaria.

El delegado **australiano** mostró su sorpresa por la importancia otorgada a

la igualdad de resultados. ¿Podía explicar el Ministro el modo de alcanzar este objetivo?

En respuesta a la pregunta sobre los niños disminuidos, la Delegación española explicó que la integración se llevará a cabo durante un período de ocho años y contará con recursos adecuados. Las escuelas con dieciséis unidades, por ejemplo, tendrán dos profesores especializados en pedagogía terapéutica, un especialista en deficiencias del lenguaje y, en su caso, un profesor especializado en niños con deficiencias motoras. La opinión pública ha acogido esta medida muy positivamente.

En lo que respecta a la idea de la igualdad de resultados, la educación general básica debe ofrecer por definición un bagaje común de conocimientos y de comprensión del mundo a todo ciudadano. Su función no puede ser la de seleccionar, sino la de dar a cada niño unas posibilidades iguales en la vida. Más tarde, concluida la educación general básica, las capacidades y la experiencia adquiridas le capacitarán para desempeñar su papel diferencial, pero a cada persona hay que permitirle llegar lo más lejos que pueda.

El señor **Carabaña** contestó a la pregunta francesa sobre la estandarización de la evaluación y de las calificaciones escolares. Los profesores deben evaluar, obviamente, con arreglo a su propio juicio. Sin embargo, el Estado fija criterios y normas sobre rendimiento y establece los términos de referencia que han de guiar la evaluación de los profesores. En particular, la calificación debe basarse en el rendimiento actual y no es una estimación de la capacidad para cursar unos estudios concretos en el futuro.

PREGUNTAS SOBRE LA ENSEÑANZA DE DIECISEIS A DIECINUEVE AÑOS

12. Es difícil definir adecuadamente el contenido y los métodos del currículum de los 11 a los 16 años y, más concretamente, de los 14 a los 16, sin tener una idea clara de la finalidad que tendrá el siguiente currículum, de los 16 a los 19 años. En primer lugar está el problema de los alumnos que abandonan los estudios durante este ciclo o que terminan la escolaridad sin una titulación útil. El modelo dual existente parece reforzar las desigualdades del sistema. Representantes de los sindicatos y de los empresarios informaron a los Examinadores de que ellos estaban a favor del modelo de escuela polivalente (comprensiva) para el segundo ciclo de secundaria. ¿Cómo ven las autoridades esta idea? ¿De qué modo se intenta orientar y reorganizar el currículum de los 16 a los 19 años?

13. ¿Cuál debe ser el lugar específico de la formación profesional en la reforma de la enseñanza secundaria (14-19)? El ciclo 14-16 ofrecerá cinco horas semanales de «tecnología», pero de un carácter general. ¿No sería preferible establecer programas diversificados y especializados de formación profesional desde la edad de quince años bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo u otros Ministerios, instituciones o empresas (lo que supone un ciclo de $5 + 4 + 3$ en lugar de $5 + 3 + 2 + 2$), abreviando así el tiempo exigido para obtener un título y para dar la posibilidad de sentirse adultos a una edad más temprana a aquellos jóvenes a los que la escuela hostiliza o aburre? Por otra parte, ¿cuál tendrá que ser el nivel de competencia y especialización a la edad de 18 a 19 años? ¿Cuál será la relación entre formación profesional y educación postsecundaria?

14. Los examinadores de la OCDE no suelen formular preguntas sobre partes específicas del currículum. Sin embargo, en España les llamó la atención la prioridad aparentemente baja concedida a las artes creativas en la reforma de la enseñanza secundaria, máxime teniendo en cuenta la rica herencia artística del país. ¿Se supone que esa educación en las artes creativas debe reservarse principalmente a ciertas instituciones especiales?

El señor Da Silva abrió el debate sobre esta temática recordando que, según el informe de base, el bachillerato unificado polivalente (B.U.P.) ha distorsionado la idea de una enseñanza secundaria formativa que prepare tanto para la vida como para la enseñanza superior. Consideró la conveniencia de que el Comité analizase las implicaciones de estos dos tipos de preparación. Respecto a la FP1 y la FP2, a la que se exige que ofrezca también una educación general adecuada, hay dos enfoques diferentes. La opinión pública en general considera que la FP1 y la FP2 son la alternativa de los pobres, y los empresarios, por su parte, consideran que no ofrecen lo que deberían en cuanto a experiencia y formación. Todos, incluso las autoridades, entienden que es necesario un cambio.

El señor Da Silva formuló cuatro preguntas: ¿Es posible definir un ciclo de los catorce a los dieciséis años sin considerar el ciclo siguiente? ¿Es aceptable el mantener un sistema con dos posibilidades desiguales? ¿No sería más acertado proponer, primero, un ciclo polivalente de tres cursos para los alumnos de quince a dieciocho años y luego la formación profesional al margen del sistema educativo formal? ¿No sería más económico y más correcto proponer una estructura 5 + 4 + 3 en lugar de 5 + 3 + 2 + 2 (ó + 3)? Como comentario final, dada la herencia cultural excepcional de España, ¿por qué no se menciona en el informe de base la educación en las artes creativas?

La Delegación española señaló que aún están por determinar las estructuras concretas. Por de pronto, no se debaten tanto unas políticas como unos diseños. Se está abordando el problema estructural con creciente realismo y se ha comprobado la necesidad de desarrollar cada ciclo con referencia a los otros ciclos. La formación profesional se considera generalmente insatisfactoria y hay una fuerte demanda de estudios académicos. La intención del **Ministro** es que la educación obligatoria sea unitaria y general, y que la educación postobligatoria ofrezca una formación semiespecializada a la vez que una educación general. El objetivo es evitar la discriminación social por una selección precoz y dar a cada persona una base amplia y sólida para la vida adulta. Las asociaciones empresariales así lo han aceptado, al igual que la mayoría de los sindicatos. Se ha iniciado la experimentación de dos cursos más de educación general (comprensiva). Está claro que los problemas llegarán en el curso décimo y no en el noveno, ya que los alumnos empezarán entonces a mostrar sus deseos de acceder a la vida adulta. Por eso se están examinando las opciones 5 + 4 + 3 y 6 + 4 + 2. Nada se ha decidido aún.

Se ha propuesto el establecimiento de cinco o seis ramas para la enseñanza secundaria superior, correspondiente a las áreas siguientes: Artística; Lenguas; Ciencias Naturales; Ciencias Humanas; Técnico-Industrial; Técnico-Administrativo. En todas ellas habrá un elemento común y las opciones específicas permitirían la especialización elegida. Al término del ciclo postobligatorio de dos cursos, las autoridades están considerando la introducción de un nuevo título reconocido a nivel nacional que dé acceso a la enseñanza superior o al mundo laboral. Dicho título sería equivalente al de técnico especialista actual, es decir, de nivel 3 según la clasificación del Mercado Común. Para

impartir esta enseñanza se utilizarían los centros de formación profesional existentes actualmente.

El Ministro convino con el señor Da Silva en el peligro que implican tanto unos planes de estudio indebidamente académicos como un excesivo número de jóvenes atraídos por el prestigio de vías que permiten el acceso a la universidad. En los últimos quince años, la población estudiantil universitaria ha pasado de 70.000 a 700.000 personas. Habría que potenciar el atractivo de la formación profesional. La especialización postobligatoria, con la incorporación de la formación profesional de alta calidad que exista actualmente, brindaría una solución.

Resulta difícil integrar las artes creativas en el plan de estudios ordinario. En España hay 71 Escuelas de Artes Aplicadas, con un total de más de 25.000 alumnos. Ha habido una renovación parcial y una mejora de los currículos. Alrededor de 200.000 alumnos acuden a conservatorios de música al margen del sistema educativo formal. En cuanto al área de Formación Artística antes mencionada, será una de las cinco o seis opciones curriculares principales, pero es también la única que carece aún de un plan elaborado.

En lo que respecta a la conexión con la universidad, hay dos problemas importantes: el relativo al acceso y el concerniente a la necesidad de reformar los planes de estudio. Con un sistema como el actual, de cinco cursos, el abandono de los estudios se produce sobre todo en los dos primeros años. Con un sistema que comprenda un primer ciclo de estudios generales y un segundo ciclo más especializado, habría quizá menos pérdidas de talentos y de recursos. En cuanto al acceso, el paso principal estaría constituido por la creación de un diploma reconocido a nivel nacional, una prueba homologada final para todos los bachilleratos.

En relación con esta titulación reconocida a nivel nacional, el delegado de **Nueva Zelanda** preguntó si no hay riesgo de que el sistema se rijan por los exámenes. Por otra parte, ¿qué importancia se dará a la evaluación del rendimiento individual?

El delegado **francés** preguntó si las cinco o seis ramas previstas, en particular la técnico-industrial, tendrán varias sub-ramas y ofrecerán una formación profesional de verdadero especialista. **El señor Vanbergen** indicó que la existencia de varias vías, en lugar de una sola, atraería presumiblemente más alumnos hacia las vías académicas.

El señor Carabaña, respondiendo a la pregunta del delegado **neozelandés**, dijo que el plan de estudios evitaría expresamente la orientación al examen. Por otra parte, es necesario un medio de evaluación válido para todo el país. Se ha establecido una comisión de expertos para abordar el problema, pero no se encuentra una respuesta fácil. La dificultad se agrava por la necesidad de reconocer las destrezas y la capacitación de los jóvenes que no han obtenido un título.

El señor Segovia indicó que las cinco o seis áreas de educación comentadas se han seleccionado con la intención de dar a cada alumno una base amplia de conocimientos y comprensión, y se caracterizan por la existencia de elementos comunes para los alumnos de cada rama y de opciones para especialización. De este modo, el sistema será flexible: permitirá optar entre varias ramas, así como el paso de una a otra, y dará acceso a la universidad y a la formación profesional. Considerando el cambio, la contracción o la desaparición de sectores industriales enteros, es decisivo que los alumnos consigan una cualificación y una flexibilidad lo más amplias posible. Todas las organizacio-

nes responsables de la formación, tanto públicas como privadas, están comprometidas en la planificación de las reformas, y la intención es proponer un sistema combinado de formación «en el puesto» y fuera de él para aquellos que prefieran no pasar a la universidad.

PREGUNTAS SOBRE LOS PROFESORES Y SU FORMACION Y SOBRE EDUCACION POSTSECUNDARIA

15. La reforma de largo alcance emprendida por las autoridades exigirá una revisión de la formación del profesorado. ¿Cuál es la reacción de las autoridades españolas ante la propuesta de ofrecer el mismo nivel de educación y formación a todos los profesores de todos los alumnos, desde los seis a los diecinueve años e incluso desde los tres a los diecinueve años? ¿Se pretende alcanzar un equilibrio razonable entre la especialización por grupos de edad (3-8; 8-11; 11-16; 16-18/19, ó 3-6; 6-11; 16-18/19) y la especialización en cada disciplina? Cuando menos, ¿consideran las autoridades que puede ofrecerse a todos los estudiantes de profesorado un currículum común, en el que figuren la pedagogía, la psicología educativa y los estudios sociales, complementado con cursos especiales sobre la enseñanza de grupos de edad y de materias específicas?

16. En los últimos años se han realizado considerables esfuerzos para mejorar el perfeccionamiento del profesorado, estableciendo programas realizados en la universidad, creando centros de formación y recursos, ofreciendo cursos a distancia y aunando los esfuerzos voluntarios de asociaciones de profesores, apoyadas económicamente por las autoridades, entre otros medios. No obstante, hay todavía muchos profesores que se mantienen al margen de los nuevos objetivos y métodos educativos. ¿Se intenta, en consecuencia, consolidar y difundir las disposiciones actuales, por ejemplo, creando una red sistemática de centros piloto de enseñanza? ¿Se impulsará la investigación aplicada en los institutos de educación con un enfoque que aune la teoría y la práctica y responda a las necesidades del profesor en el contexto escolar actual?

17. Como muchos países de la OCDE, España ha experimentado una gran expansión de la enseñanza superior en un período muy breve, con las presiones consiguientes sobre la docencia y sobre los recursos materiales y con una elevada tasa de repeticiones o abandono por parte de muchos estudiantes en los cursos iniciales. ¿Qué medidas se han adoptado o se prevén para mantener la calidad de la enseñanza superior en este contexto de aumento del número de matriculas?

18. ¿No parece demasiado largo el período exigido para obtener una licenciatura o, en su caso, un grado posterior, tanto más si se tiene en cuenta el curso preparatorio (COU) y a la vista del plan para establecer un segundo ciclo de enseñanza secundaria superior de tres años? ¿Prevén las autoridades que se acorte la duración de los estudios universitarios? Por ejemplo, ¿tienen en estudio la introducción de un título de ciclo corto de dos o tres cursos, como existe ya para las Escuelas Universitarias?

19. Todos reconocen que la movilización de una gran capacidad innovadora en todos los campos, particularmente en la ciencia y tecnología, es de capital importancia para el fortalecimiento económico de España, sobre todo en referencia a su integración en la Comunidad Económica Europea. ¿En qué medida y con qué medios esperan contribuir las universidades a la generación

de esta capacidad? ¿Cómo ven las autoridades el equilibrio entre las funciones de enseñanza y las de investigación en las Universidades?

Como hizo notar **el señor Vanbergen**, los problemas de la formación del profesorado en España no son muy diferentes de los que sufren los otros países de la OCDE. Una vez que las universidades han asumido la responsabilidad, parece que se han superado los puntos débiles estructurales, pero aún quedan muchas preguntas sin respuesta. ¿Qué importancia se otorgará a las distintas áreas de conocimiento y qué esfuerzo se dedicará a la formación pedagógica? ¿Se concentrará esta formación en los métodos didácticos, o conviene extenderla además al estudio de los problemas educativos en general? Las autoridades desean crear un sistema unificado de formación del profesorado. Esto no significa la misma formación académica o pedagógica para todos, sino una formación al mismo nivel, que incremente la movilidad y quizá facilite a largo plazo el ajuste de todo el sistema. Hasta ahora, se ha insistido siempre en las distintas disciplinas como criterio principal de la aptitud. En el futuro es de esperar que se conceda igual importancia a los métodos pedagógicos y al hecho de mantenerse al día sobre los nuevos avances en la teoría y la práctica pedagógica. Se está haciendo mucho por mejorar el perfeccionamiento del profesorado, labor en la que intervienen diversos organismos, entre ellos las universidades; el intento de desarrollar un sistema diversificado y coordinado es, a este respecto, muy prometedor. Los examinadores opinan, sin embargo, que el sistema de formación en su totalidad exigía una mayor coordinación; hay que definir con más claridad el papel y la responsabilidad precisa de cada institución.

La Delegación **española** declaró que las autoridades nacionales tienen que afrontar un grave problema de exceso de profesorado. No hay ningún campo, ni siquiera los que se resienten de escasez de profesorado en otros países, como las matemáticas y la tecnología, en el que haya dificultades para conseguir personal suficiente. Por otra parte, el 85 por 100 del personal tiene menos de cuarenta y cinco años y, dada la tendencia demográfica, la demanda de nuevos profesores disminuirá en un futuro próximo. Por eso, los esfuerzos por elevar la calidad de la enseñanza deben concentrarse en el perfeccionamiento.

Una reciente encuesta realizada por el CIDE ha revelado que la mayoría de los profesores están satisfechos con su formación, en lo que se refiere a los campos de estudio y al contenido. No obstante, las autoridades son conscientes de los puntos débiles del sistema. La red de formación del profesorado no están aún integrada en el sistema educativo superior y sus instituciones tienden a quedar al margen de las universidades a las que se hallan formalmente adscritas. En segundo lugar, y debido a la complejidad del sistema anterior, muchos profesores ocupan puestos diferentes a los que les corresponde por su cualificación; por ejemplo, en enseñanza de idiomas. Las reformas actuales deben efectuarlas las propias universidades, una vez alcanzada la autonomía, y el Ministro sólo tiene facultad para controlar el acceso a la formación y a los puestos en los centros estatales. Se ha publicado recientemente un Libro Verde sobre la reforma en la formación del profesorado. En él se propone básicamente al Consejo de Universidades que la formación del profesorado quede verdaderamente integrada a nivel universitario. Si la enseñanza superior ha de organizarse en ciclos, la formación para profesores de educación básica correspondería, por ejemplo, al primer ciclo, y la formación para la enseñanza secundaria se realizaría en los dos primeros ciclos. La pedagogía sería enseñada por el departamento correspondiente, mientras que las facultades uni-

versitarias respectivas se ocuparían de la enseñanza de las disciplinas. Será necesario también encontrar el modo de incluir un curso de formación práctica del profesorado.

El perfeccionamiento del profesorado está en fase de reforma en varios aspectos. Se va estableciendo una red de instituciones destinadas a impartir la formación cerca de los centros en los que trabajen los profesores. Antes, los centros de formación solían ser inaccesibles a los profesores de las grandes ciudades y, sobre todo, de las áreas rurales. En 1986-1987 habrá aproximadamente 200 centros de formación que atenderán unos 900 profesores simultáneamente y que funcionarán en colaboración con los 440 centros responsables de la educación compensatoria. De ese modo podrá prepararse el personal necesario para las reformas futuras, por ejemplo, de cara a la elevación de los niveles globales, la integración de niños disminuidos y la introducción de la informática en el plan de estudios.

Hay también un ambicioso programa de formación de profesores. En 1985-1986 han seguido los cursos 1.850 personas. Esto es esencial para la implantación de planes destinados a superar la escasez en los campos de la educación física, la música, las artes, los idiomas y la educación preescolar. Se ha incrementado asimismo la ayuda financiera para las actividades de las asociaciones de profesores, como las «escuelas de verano». Se han firmado acuerdos con las universidades para la formación de personal de educación especial. Por ejemplo, la Universidad Autónoma de Madrid ha organizado cursos y seminarios para especialistas en la comunicación con niños con minusvalías mentales o físicas o con deficiencias del lenguaje. La coordinación de todos estos servicios para hacerlos eficaces y posibles al mismo tiempo ha constituido una prioridad fundamental para el Ministerio de Educación y Ciencia.

Sobre la enseñanza superior, **el señor Milutinovic** señaló que, una vez aceptadas muchas de las recomendaciones de los examinadores, le agradaría que la Delegación española contestara tres preguntas concretas. En relación con las universidades, ¿es posible evaluar ya el resultado de los nuevos Departamentos y de los Consejos establecidos recientemente? En segundo lugar, ¿cómo abordarán las universidades el proceso de reestructuración? El 50 por 100 de la población estudiantil estudia Humanidades. ¿Será posible redistribuir a todos los profesores universitarios de forma que cubran los nuevos currículos en cada una de las disciplinas de cada Departamento universitario? El injerto de las Escuelas de Formación de profesorado en las universidades no ha prendido bien. Los intentos de desmontar los cinco cursos tradicionales parecen artificiales; pero cinco cursos son demasiados para el primer grado, y el coste para el Estado será sin duda prohibitivo. Finalmente, hay una gran fisura entre la investigación que se realiza en las universidades y fuera de ellas. ¿Podría explicar la Delegación cómo intenta colmar el foso entre la investigación industrial y la no industrial?

El señor Lamo de Espinosa contestó que aún no es posible dar respuestas positivas a todas las preguntas del señor Milutinovic, porque muchas cuestiones están siendo debatidas por el Ministerio y por el Consejo de Universidades. Quizá lo más importante sea que el Gobierno central y los gobiernos autónomos han concedido plena autonomía a las universidades. Estas acometen ahora su propia reorganización en Departamentos, en los que quedará reagrupado el personal que comparte intereses y bases de investigación similares, de suerte que cada cual sea libre de trabajar y enseñar en el campo que ha elegido. A algunas de las antiguas instituciones puede resultarles más fácil respetar

las pautas tradicionales al redistribuir sus facultades, pero otras más recientes están implantando ya plenamente el modelo departamental. La reagrupación permitiría por primera vez a las universidades españolas organizar auténticos cursos para graduados. Como es obvio, la investigación se beneficiará también enormemente de esta utilización más eficaz de los recursos humanos.

La nueva organización se ajustará asimismo a la división en ciclos más cortos. Este aspecto se considera fundamental para que la enseñanza superior pueda ser asequible a un mayor número de españoles. La disminución de las matrículas facilitará también la oferta de cursos a una gama más variada de personas. Entre tanto, la capacidad es excesiva en algunas áreas y limitada en otras. Sin impulsar cambios espectaculares las autoridades estatales han incrementado los recursos en algunos casos, y por su parte las universidades pueden denegar el acceso cuando no estén en condiciones de ofrecer una educación adecuada. En general, y pese al rápido incremento de la población estudiantil en los últimos años, se ha podido aumentar la capacidad adecuadamente, y la calidad parece haber mejorado. Se espera que la división en ciclos más cortos aporte nuevas mejoras de calidad y que, junto con un currículum más relevante y un mejor índice «número de estudiantes/número de profesores», ayude al descenso de las tasas de abandono en los primeros cursos. La calidad y el reconocimiento nacional de las nuevas carreras y ciclos serán controlados por el Consejo de Universidades, que establecerá criterios y normas, incluido un mínimo del 30 por 100 de estudios obligatorios para cada currículum.

OBSERVACIONES FINALES

El Ministro señaló que apenas es posible exponer conclusiones detalladas sobre una serie de reformas que presentan tan diversos aspectos y que, además, se están implantando aún. Como escribió Flaubert, «lo inepto es querer establecer conclusiones» (*L'ineptie c'est de vouloir conclure*).

El objetivo principal consiste en establecer las políticas nacionales adecuadas. Ante todo, es fundamental ofrecer una enseñanza secundaria que sea cada vez más estimulante. La lucha contra el desempleo juvenil no implica sólo una política laboral, sino también unas reformas ambiciosas de la enseñanza secundaria. En segundo lugar, los estudiantes universitarios exigen una educación adaptada a sus necesidades reales y a las necesidades de la sociedad moderna. La reforma persigue estos dos objetivos. El informe de los examinadores y el presente debate han sido muy esclarecedores. Las relaciones entre España y el Comité de Educación de la OCDE están atravesando una fase muy fructífera.

El señor Da Silva declaró que, a pesar de la gran diversidad de los orígenes, culturas y lenguas que caracterizan a España, los examinadores quedaron impresionados, en el curso de su evaluación de las reformas, por la fuerte voluntad de las personas de toda condición por realizar progresos, modernizar las instituciones y consolidar la libertad y la democracia.

ANEXO: PARTICIPANTES EN LA SESION DE EVALUACION

MIEMBROS DE LA DELEGACION ESPAÑOLA

Excmo. Sr. D. José María MARAVALL	Ministro de Educación y Ciencia
Excmo. Sr. D. José Vicente TORRENTE	Embajador de la delegación permanente en la OCDE
Ilmo. Sr. D. Joaquín ARANGO	Secretario General de Educación
Ilmo. Sr. D. Emilio LAMO DE ESPINOSA	Secretario General del Consejo de Universidades
Ilmo. Sr. D. José SEGOVIA	Director General de Enseñanzas Medias
Ilmo. Sr. D. Manuel SOUTO	Director General de Programación e Inversiones
Ilmo. Sr. D. Julio CARABAÑA	Director del Centro Nacional de Investigación y Documentación Educativa (CIDE)
D. Miguel Angel de FRUTOS	Consejero de Embajada
D. Miguel BARROSO	Jefe del Gabinete de Prensa del Ministerio de Educación y Ciencia
D. José M. COSTA	Funcionario de la Subdirección General de Cooperación Internacional

EXAMINADORES DE LA OCDE

Profesor J.R. FRAUSTO DA SILVA	Director del Instituto Nacional de Administración, ex-Ministro de Educación de Portugal
--------------------------------	---

Dr. M. MILUTINOVIC

Director de la Biblioteca Nacional, ex-Ministro de Educación de Serbia (Yugoslavia)
Ex-Secretario General del Ministerio de Educación Nacional, sector francés, Bélgica.

Profesor P. VANBERGEN

DELEGADOS PRESENTES EN LA REUNION

Presidente	D. K. BRENNER Director, Ministerio Federal de Educación y Ciencia República Federal de Alemania
AUSTRALIA	D.C.H. BELTZ Primer Secretario Adjunto y Director del «Overseas Student Office»
AUSTRIA	D.J. NEUMULLER Jefe de División del Ministerio de Educación D.J. BENDA Delegación Permanente en la OCDE
BELGICA	D.J. DUMORTIER Director General de Organización de Estudios, Ministerio de Educación D.R. BRULARD Delegación Permanente en la OCDE
CANADA	D.G. McCARTHY Subsecretario de Educación Nueva Escocia D.A. SAULNIER Departamento del Secretario de Estado D.J.T. DOUGLAS Consejo de Ministros de Educación
DINAMARCA	D.E. GOLDSCHMIDT Secretario Adjunto Permanente del Ministerio de Educación D. ^a .E. BIKER Jefe de Sección del Ministerio de Educación
FINLANDIA	D. ^a .P. MELA Director Adjunto del Ministerio de Educación D.A. JAPPINEN Director Adjunto del Ministerio de Educación D. ^a .L. REINILLA Delegación Permanente en la OCDE
FRANCIA	D. ^a .J. FENEUILLE Director del Centro Nacional de Estudios Pedagógicos e Inspector General de Educación Nacional D.J.M. LECLERQ Delegado en la D.C.R.I. D. ^a .E. LIOUVILLE Jefe del Departamento de Relaciones Multilaterales D.Q. HO DINH Dirección de Cooperación y Relaciones Internacionales Ministerio de Educación Nacional

REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA	D.G. KNAUSS Director del Ministerio de Educación y Cultura de Ba- viera D.H. MULLER-SOLGER Director del Ministerio Federal de Educación y Cien- cia D.C. BREBECK Delegación Permanente en la OCDE
GRECIA	D.A. KALOFOLIAS Consejero del Ministro de Finanzas D.C.D. PORPODAS Profesor de la Universidad de Patras D. ^a .A. MICHAIL Delegación Permanente en la OCDE
ISLANDIA	D. ^a .S. JENSDOTTIR Director de Educación del Ministerio de Cultura y Educación
IRLANDA	D.L. O'MAOLCHATA Inspector Jefe del Ministerio de Educación
ITALIA	D.D. SETTE Profesor de la Facultad de Ciencias de Ingeniería de la Universidad de Roma D.A. GUINTA LA SPADA Dirección General de Intercambios Culturales del Ministerio de Instrucción Pública D.R. FEDELE Dirección General de Intercambios Culturales del Ministerio de Instrucción Pública
JAPON	D.I. AMAGI Asesor del Ministro de Educación D.A. ISHIKAWA Delegación Permanente en la OCDE
PAISES BAJOS	D.J.G.F. VELDHIUS Director General e Inspector General de Enseñanza Ministerio de Educación D.N.J. DERSAINT Director de Planificación, Dirección General de En- señanza D.M. MORIN Director Adjunto de la división de Relaciones Inter- nacionales de la Dirección Central de Asuntos Inter- nacionales D.J.S. KRAMER Delegación Permanente en la OCDE
NUEVA ZELANDA	D.J. ROSS Director General Adjunto de Educación D.D. ATKINS Delegación Permanente en la OCDE
NORUEGA	D.K. EIDE Director General del Ministerio de Asuntos Cultura- les y Científicos

PORTUGAL	D.R. CHARTERS D'AZEVEDO Director del Gabinete de Estudios y Planificación del Ministerio D.C. CANCIO MARTINS Delegación Permanente en la OCDE
ESPAÑA	D.J. CARABANA Director del Centro Nacional de Investigación y Documentación Educativa, Ministerio de Educación y Ciencia D.J. COSTA Subdirección General de Cooperación Internacional
SUECIA	D.E. RINGBORG Subsecretario de Estado del Ministerio de Educación D. ^a .G. HJORTH Jefe de Sección del Ministerio de Educación D.C. DANIELSSON Delegación Permanente en la OCDE
SUIZA	D.E. EGGER Encargado de Relaciones Internacionales de la Conferencia Suiza de Directores Cantonales de la Instrucción Pública D.R. NATSCH OFIAMT Berna D.E. FLAMMER B.B.W. Berna D.B. GABIOUD Oficina cantonal de Orientación Escolar y Formación Profesional D.R. LEWIN Delegación Permanente en la OCDE
TURQUIA	D.O. CETINTAS Delegación Permanente en la OCDE
REINO UNIDO	D.C.A. CLARK Subsecretario de Relaciones Internacionales del Ministerio de Educación y Ciencia D. ^a .J. LAWRENCE Jefe de Relaciones Internacionales del Ministerio de Educación y Ciencia
ESTADOS UNIDOS	D.A. WAYNE ROBERTS Subsecretario de Asuntos Intergubernamentales del Departamento Federal de Educación D.S. TINSMAN Director de Asuntos Internacionales del Departamento Federal D. ^a .J. RABENS Delegación Permanente en la OCDE
YUGOSLAVIA	D.B. LIPUZIC Miembro del Consejo de Enseñanza de la República Socialista de Eslovenia

COMISION
DE COMUNIDADES
EUROPEAS
CONSEJO DE
EUROPA

SECRETARIADO

D.A. COMBA
Delegación Permanente en la OCDE

D.S. NEWMAN
Secretario de la Conferencia Permanente de Minis-
tros Europeos de Educación

D.J.R. GASS
Director
D.G.S. PAPAPDOPOULOS
Director Adjunto
D.^a J.M. BATTY
Secretaria del Comité



MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA
Centro de Publicaciones

