

## INFORME DE ESPAÑA A LA 35ª REUNION DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE LA EDUCACION

El Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia ha publicado recientemente un interesante documento en el que se expone el desarrollo experimentado por la educación en nuestro país en los cursos 1973-74 y 1974-75. Se trata del Informe elevado a la 35 Reunión de la Conferencia Internacional de la Educación, celebrada en Ginebra en el mes de septiembre de 1975.

El Informe, de 74 páginas de extensión, aparece publicado sucesivamente en español, francés e inglés y viene a ser algo así como una manifestación internacional de lo que España ha llevado a cabo en el ámbito educativo durante

los dos cursos a los que el informe se refiere.

Por estimar de evidente trascendencia y actualidad el contenido del documento, vamos a sintetizarlo en las líneas y páginas siguientes, respetando su sistematización y seleccionando aquellos puntos que, a nuestro juicio, merecen ser más divulgados o comentados.

### 1. Nuevas medidas legislativas en materia de educación

Esta primera parte del Informe plasma y refleja las principales normas que han sido promulgadas

por el Ministerio de Educación y Ciencia, clasificándolas según hagan referencia preferente a la Educación General Básica, Bachillerato Unificado Polivalente, Formación Profesional, Enseñanza Superior, Educación Especial y Educación Permanente.

Decretos y Ordenes ministeriales son relacionadas, con indicación sucinta de su contenido y razón de ser. Sería difícil establecer una prioridad de importancia de tales disposiciones, pero creemos que, entre todas ellas, merecen ser reseñadas el Decreto 1433/1975, de 30 de mayo, por el que se regula la incorporación de las lenguas nativas en los programas de los Centros de Educación Preescolar y General Básica; el Decreto 160/1975, de 23 de enero, por el que se aprueba el Plan de Estudios del Bachillerato Unificado y Polivalente; el Decreto 955/1974, de 14 de marzo, sobre ordenación de la Formación Profesional que, como reza el propio Informe, «es la disposición más importante en esta materia», ya que «en ella se regula de una manera completa y sistemática todo el conjunto de la Formación Profesional, desarrollando las líneas fundamentales contenidas en la Ley General de Educación»; el Decreto 1977/1973, de 26 de julio, sobre reestructuración de los Departamentos Universitarios, creados en 1965 y llamados a desempeñar un decisivo papel «como elementos catalizadores que deben evitar la dispersión académica a que podría conducir la expansión académica», y, finalmente, la Ley 30/1974, de 24 de julio, el Decreto 3514/1974, de 20 de diciembre,

la Orden de 9 de enero de 1975, la Resolución de 29 de abril de 1975 y la Orden de 27 de mayo de 1975, sobre pruebas de aptitud para el acceso a las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Colegios Universitarios, disposiciones todas que fueron dictadas, como apunta el documento, ante «la necesidad de asegurar la eficacia de la enseñanza superior y de garantizar que los alumnos que accedan a este nivel acrediten su vocación, conocimientos y preparación» y que, como es bien sabido, causaron en su momento un gran impacto polémico en la opinión pública de los sectores más afectados por las mismas.

## 2. Administración y financiamiento

### 2.a) Administración

Dentro de la política educativa, cada vez tiene más importancia el aparato administrativo llamado a realizarla. Ya la Ley General de Educación autorizó al Gobierno para proceder a reestructurar las unidades, organismos y dependencias del Departamento; reestructuración que se llevó a cabo por los Decretos 3855/1970, de 31 de diciembre, y 147/1971, de 28 de enero, dedicados, respectivamente, a los servicios provinciales y centrales.

A nivel *central*, las grandes unidades del Departamento son las siguientes: Subsecretaría, Dirección General de Programación e Inversiones, Dirección General de Ordenación Educativa, Dirección General de Formación Profesional,

Dirección General de Universidades e Investigación, Dirección General del Patrimonio Artístico y Cultural, Dirección General de Personal y Secretaría General Técnica, quedando asegurada la coordinación entre todos estos centros directivos por la institucionalización del Consejo de Dirección que, presidido por el ministro, reúne a los titulares de todos ellos.

Dentro de este esquema organizativo, en el límite temporal a que se refiere el Informe, se han introducido diversas modificaciones, entre las que podemos citar la creación de la Dirección General del Patrimonio Artístico y Cultural, por Decreto 2993/1974, de 25 de octubre, como resultado de la fusión de las anteriores Direcciones Generales de Bellas Artes y de Archivos y Bibliotecas, para garantizar «la debida unidad de criterios en la gestión de este ámbito funcional del Ministerio»; la reorganización de las Direcciones Generales de Ordenación Educativa, Programación e Inversiones y de Universidades e Investigación, para proceder a la transferencia de la competencia en materia de centros que antes correspondía a la Dirección General de Programación e Inversiones, a la Dirección General de Ordenación Educativa y creándose en la Dirección General de Universidades e Investigación una nueva Subdirección General, la de Extensión Universitaria, que se hace cargo de los servicios asistenciales a nivel universitario, y, finalmente, la reorganización de la Dirección General de Formación Profesional por Decreto 1149/1975, de 23 de mayo, para

ponerla a punto en orden a canalizar la incorporación a este tipo de enseñanzas, en el curso 1975-1976, de la primera promoción procedente de la Educación General Básica.

Volviendo a esta serie de reorganizaciones verificadas en las Direcciones Generales del Departamento que nos ocupa, con el Informe cabe afirmar que «es, sin duda, la Dirección General de Ordenación Educativa la más afectada», pues de sus tres anteriores Subdirecciones, sólo subsiste la de Formación del Profesorado, a la vez que quedan las otras dos englobadas en una nueva, la Subdirección de Ordenación Académica. A ellas, pues, se añaden tres nuevas Subdirecciones con competencia sobre los centros docentes; y, de ellas, dos se encargan de los no estatales y una de los estatales. Quiere decirse, pues, que «de ser una Dirección de medios pedagógicos ha pasado a ser la Dirección gestora de todos los medios destinados a EGB y BUP, con la única exclusión de algunas cuestiones relativas al personal docente.»

A nivel *provincial* funcionan las Delegaciones Provinciales de Educación y Ciencia, sin que en las mismas se hayan introducido significativas reformas en los dos últimos cursos.

Respecto a la *Administración institucional*, el Informe cita como novedades más sobresalientes la creación del Instituto Nacional de Ciencias de la Educación por Decreto 750/1974, de 7 de marzo, que vino a sustituir al antiguo CENIDE; la creación del Instituto Nacional de Asistencia y Promoción del Es-

tudiante, por Decreto 1150/1975, de 23 de mayo, que ha venido a reemplazar al Patronato de Protección Escolar, y la creación del Instituto Nacional de Educación Especial, por Decreto 1151/1975, de la misma fecha que el anterior, con el objetivo de coordinar los diversos aspectos de este tipo de educación, cada vez más presente entre nosotros.

Finalmente, dentro de los *Organismos consultivos*, hay que referirse, primero, a la puesta en funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Construcciones Escolares y Escolarización, y, en segundo lugar, de las Juntas Nacionales, de Distrito y Provinciales de Directores de Institutos Nacionales de Bachillerato, por Decreto 157/1975, de 23 de enero, con el propósito de encauzar la participación del estamento docente en la elaboración de la política educativa a este nivel.

## 2.b) *Planificación escolar*

Dentro del dispositivo planificador del Ministerio de Educación y Ciencia, es interesante reseñar la creación de las ya citadas Comisiones Provinciales de Construcciones Escolares y Escolarización, así como la remodelación experimentada, tal como se ha expuesto con anterioridad, por las Direcciones Generales de Programación e Inversiones y de Ordenación Educativa, con lo que la primera de estas Direcciones Generales ha acentuado «su carácter de órgano de previsiones económicas y pierde gran parte de su anterior iniciativa en materia de previsión de la

evolución cuantitativa del sistema en su conjunto».

En cuanto a la *ejecución de la planificación* prevista en el III Plan de Desarrollo, el Informe recuerda que «se ha visto entorpecida por causas principalmente de índole económica», si bien se logró, en conjunto, «un grado aceptable de cumplimiento». En este sentido, el Informe ofrece un cuadro en el que se establece un estado comparativo entre los principales objetivos fijados en el Plan de Desarrollo y su actual nivel de ejecución.

En lo que toca al *IV Plan de Desarrollo*, el Informe recoge las orientaciones del mismo en el sector educativo, y que, entre otras, son la aplicación práctica del principio de igualdad de oportunidades, la intensificación del esfuerzo público, la innovación de los métodos docentes, la ampliación de los sistemas de perfeccionamiento de conocimientos académicos y la coordinación de la política educativa con la de empleo.

## 2.c) *Financiamiento y presupuesto*

El Informe presenta diversos cuadros indicativos de la cuantía de los gastos y de su evolución a lo largo de los últimos años, en lo que a educación y enseñanza se refiere. Veamos algunos de los más representativos.

Mientras que, en 1960, los *gastos públicos estatales en educación* sumaron 6.936,7 millones de pesetas corrientes, en 1970, fueron 54.186,1; en 1973, 73.039, y en 1974, último año computado, 81.097.

Los gastos estatales en educa-

ción, en tanto por ciento *respecto a la renta nacional*, fueron, en 1960, el 1,30 por 100; en 1970, el 2,83 por 100; en 1973, el 2,54 por 100, y en 1974, el 2,3 por 100. Asimismo, los gastos del Estado en educación, en idéntico porcentaje respecto al gasto público total del Estado, arrojan estos porcentajes: en 1960, el 10,58 por 100; en 1970, el 17,49 por 100; en 1973, el 15,40 por 100, y en 1974, el 15,5 por 100.

El gasto público estatal en educación *por habitante* fue, en 1960, de 228,18 pesetas; en 1970, de pesetas 1.622,33; en 1973, de 2.099,82 pesetas, y en 1974, de 2.444,22 pesetas, advirtiéndose a partir de 1970 «una suave flexión en la curva ascendente».

Si ahora nos detenemos en la *composición interna de los gastos del Ministerio de Educación y Ciencia*, se detecta, como característica predominante, «el rápido crecimiento de los gastos corrientes frente a un ligero retroceso del ritmo de los de capital»; siendo de resaltar también que, en el corto plazo comprendido entre los años 1973 y 1975 a los que los cuadros del Informe se refieren, los gastos en remuneraciones de personal, para el total de «Educación», se han casi doblado en tres años.

Dentro de la clasificación *funcional* de gastos, en el Presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencia, para 1973, los *gastos de «Educación»* sumaron 59.530.238 millones de pesetas, frente a los *restantes gastos* del mismo Ministerio (Servicios Generales, Sanidad, Asistencia y Seguridad Social, Vivienda, Otros servicios y Créditos globales), que tan sólo supusieron

5.720.925 millones de pesetas; traducidas ambas cifras a porcentajes, quiere decirse que los gastos de «Educación» fueron el 91,23 por 100 del total presupuestario del Ministerio citado, mientras que los demás gastos representaron el 8,77 por 100. Y, para 1975, las respectivas cantidades se situaron en 93.629.459 y 7.387.144 millones de pesetas, que, vertidas a tantos por ciento, son el 92,69 por 100 y el 7,31 por 100.

Detallando los diversos conceptos del Presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencia, en la clasificación *económica* de gastos, vemos que los créditos de personal para 1973 ascendieron a la cifra de 35.296.179 millones de pesetas, y, para 1975, a 61.765.483, lo que arroja una diferencia muy considerable y sobre la que más arriba se ha insistido; las transferencias de capital sumaron, respectivamente, 17.618.100 y 17.206.600 millones de pesetas; las transferencias corrientes llegaron a los 6.693.812 y 17.897.838; las compras de bienes y servicios representaron, para los dos años aludidos, 2.921.872 y 3.467; las inversiones reales fueron 719.200 y 677.200, y, finalmente, la variación de activos financieros sólo fue de 2.000 pesetas para 1973 y de igual cantidad para 1975.

Si nosotros ahora sumamos los anteriores conceptos, para 1973 los gastos corrientes se situaron en 46.911.863 millones de pesetas, mientras que los gastos de capital representaron 18.339.300, lo que da un *total de gastos* igual a 65.251.163 millones de pesetas. Hecho el mismo desglose para 1975, los gastos corrientes fueron 83.130.803, y los

de capital 17.885.800 millones de pesetas. lo que proporciona un *contingente global* de 101.016.603 millones de pesetas. Examinando estos datos, se observa lo apuntado más arriba: *la reducción del ritmo de crecimiento de los gastos de capital frente a los corrientes.*

### 3. Desarrollo del sistema escolar

#### 3.a) *Informaciones generales*

El Informe incide aquí sobre el tema capital de la gratuidad y de la obligatoriedad, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 2.2 de la Ley General de Educación, según el cual la Educación General Básica será obligatoria y gratuita para todos los españoles, teniendo ese mismo carácter la Formación Profesional de primer grado para quienes no continúen sus estudios de superiores niveles educativos.

tivo de la gratuidad y de la obli-

La consecución del doble obligatoriedad tiene prioridad sobre otros objetivos educacionales, estableciendo la Ley de Educación un plazo de diez años; e idéntica meta se consagra en el III Plan de Desarrollo.

En esta materia, según el Informe, la política ministerial se ha orientado en un doble sentido: incrementar la construcción de centros estatales y subvencionar por el Estado a los centros no estatales que imparten los mencionados niveles educativos. En cuanto al primer punto, se han encontrado dos tipos de dificultades: las derivadas de los movimientos migratorios internos, que «han dado lu-

gar a un nivel muy bajo de utilización de los centros en las zonas rurales y a una fuerte demanda adicional en las zonas urbanas», y las originadas por la necesidad de escolarizar en centros de EGB a un sector de alumnos comprendidos entre los diez y los catorce años que orientaba antes sus estudios hacia el Bachillerato elemental, ahora desaparecido.

Sobre el segundo punto, lo que llama especialmente la atención es la importancia de la iniciativa privada dentro del marco de nuestra educación. Según estadísticas del propio Ministerio, en el curso 1973-1974, de los 5.516.079 puestos de trabajo registrados, 2.044.914 pertenecían a centros no estatales. Para apoyar a éstos, el sistema seguido provisionalmente, hasta tanto son elaborados los correspondientes conciertos, ha sido el de conceder ayudas económicas que permitan a dichos centros la implantación paulatina de la gratuidad. Así, el número de unidades subvencionadas en el curso 1973-1974 ha sido de 19.512, correspondientes a 2.048 centros, con un total de 810.640 alumnos escolarizados, y en el curso siguiente las unidades escolarizadas han sido 34.120, correspondientes a 2.995 centros, abarcando un total de 1.160.000 alumnos escolarizados.

#### 3.b) *Desarrollo del sistema*

En la *Educación preescolar*, pese a que hasta la fecha no se le ha prestado la atención que merece, la evolución de los efectivos de alumnos escolarizados indica el grado ascendente de demanda edu-

cativa para este grupo. Mientras en el curso 1973-1974 el número total de alumnos escolarizados fue de 829.155 (322.697 en enseñanza estatal), en el curso 1974-1975 los alumnos llegaron a 853.322 (322.685 en enseñanza estatal).

En los momentos actuales, la acción del Estado se polariza esencialmente al grupo de edad de cuatro y cinco años, cuya escolarización aparece recogida entre los objetivos del próximo Plan de Desarrollo.

Desde la *Educación General Básica*, en consonancia con el calendario fijado para la reforma educativa, en los cursos 1973-1974 y 1974-1975, se han empezado a impartir con carácter general las enseñanzas pertenecientes a los cursos 7.º y 8.º, con lo que, de este modo, se terminó la implantación completa del ciclo. Y, simultáneamente, se ha logrado la total escolarización, en el último curso citado, de toda la población entre los seis y los trece años. Los efectivos de alumnos han sido, en el curso 1973-1974, 4.945.744, y en el siguiente, 5.361.771.

En el nivel educativo que nos ocupa, el Informe menciona con especial interés el impulso prestado a la reorganización de la red de centros de este nivel, en orden a ir transformando en centros completos de ocho o más unidades toda la serie de escuelas de un sólo maestro y las graduadas de dos a siete unidades existentes con anterioridad. También destaca el nuevo sistema de evaluación continuada que sustituye a los tradicionales exámenes. Otro aspecto de actualidad es el de los libros

de texto, habiéndose dictado el Decreto 2531/1974, de 20 de julio, desarrollado por la Orden de 2 de diciembre del mismo año, que regulan el procedimiento de autorización de los libros y el material didáctico a utilizar. El Informe hace hincapié que, en ambas disposiciones, se asegura un cauce de participación de las familias, a través de las Asociaciones de Padres de Alumnos, en la decisión para aceptar los libros de texto a emplear en cada centro.

En lo que toca al *Bachillerato*, al que se denomina «unificado» y «polivalente», su implantación generalizada no se ha iniciado hasta el presente curso 1975-1976. En el curso anterior se han seguido proporcionando las enseñanzas correspondientes a los cursos 5.º y 6.º del antiguo Bachillerato, en sus dos ramas de Letras y Ciencias, según el Plan de 1957. Sin embargo, y como antecedente para el actual curso, se han impartido en el curso 1974-1975 enseñanzas del primer curso del BUP, a título experimental, en un cierto número de centros ad hoc.

Dada la situación de transformación en que está este nivel educativo, las actividades del Ministerio se concentran en los siguientes aspectos: preparación de la reorganización de la red y carácter de los centros de bachillerato para adecuarlos al nuevo sentido que va a adquirir este nivel en el conjunto de todo el sistema educativo; preparación de las normas sobre transformación y clasificación de los centros no estatales en los tres tipos (homologados, habilitados y libres) que señala la Ley

General de Educación; intensificación en la preparación del profesorado, y confección y aprobación del nuevo Plan de estudios, que es, sin duda, «uno de los aspectos más importantes a considerar a este nivel».

Sobre la *educación universitaria*, el Informe recuerda que «es éste, quizá, el nivel educativo que ha experimentado mayores transformaciones a lo largo de los últimos años, motivadas, en parte, por el enorme incremento experimentado por el alumnado que desea cursar enseñanzas de nivel superior, pero también por la necesidad de acomodar la enseñanza universitaria a las nuevas circunstancias».

Desde una perspectiva cuantitativa, la demanda creciente se ha procurado atenderla con la creación de un elevado número de centros, con lo que, en el curso 1973-1974, se admitieron 240.600 alumnos en Facultades y Colegios Universitarios; 46.100, en Escuelas Técnicas Superiores, y 140.000, en Escuelas Universitarias.

Desde una perspectiva cualitativa, la política universitaria ha discurrecido por un triple camino. Primero, el proceso de elaboración e implantación de nuevos planes de estudio, desarrollado por las propias Universidades con arreglo a las directrices del Ministerio de Educación y Ciencia, que refrenda estos planes previo dictamen de la Junta Nacional de Universidades. Segundo, el propósito de elevar la calidad de los estudiantes que llegan a la Universidad mediante la realización de pruebas de acceso en las que, como apunta el Informe, «se han tenido en cuenta la

necesidad de garantizar la igualdad de posibilidades para todos los estudiantes mediante un riguroso respeto a los principios de uniformidad, carácter no memorístico, anonimato y objetividad en la realización». Tercero, el aumento del número de profesores, a cuyo fin se orientó la Ley 53/1974, de 19 de diciembre, sobre incremento de plantillas de los Cuerpos de Catedráticos, Agregados y Adjuntos de Universidad, así como el Decreto 2259/1974, de 20 de julio, sobre profesorado contratado.

En el ámbito de la *Formación Profesional*, la acción ministerial se orientó en el curso 1973-1974 hacia la articulación de esta formación en su aspecto legal, la preparación de los correspondientes cuestionarios docentes y, finalmente, la política de expansión de centros.

La norma básica de esta materia es el Decreto ya citado, de 14 de marzo de 1974. Y, en este mismo año, tras la aprobación del citado Decreto, se han ido poniendo las premisas indispensables para «el enorme salto que hay que dar en este campo». Se ha autorizado a impartir esta enseñanza a 63 Institutos Técnicos de Enseñanza Media y se han acordado ampliaciones de enseñanza a 67 centros de formación profesional. Y a ellos debemos unir los esfuerzos del sector privado que, en el curso 1974-1975, disponía ya de 306 centros con enseñanzas homologadas. En 1974 también se han autorizado diversas enseñanzas en los mencionados centros no estatales: enseñanzas regladas en 47 de ellos y 31 más en enseñanzas de ca-

rácter experimental. E igualmente se han autorizado varias modalidades de enseñanza en nueve Universidades Laborales y en 10 centros adscritos a las mismas.

Toda esta acción ha permitido la escolarización de 210.866 alumnos en el curso 1973-1974, y de 233.915 en el curso 1974-1975; de ellos, 69.904 y 80.361 lo fueron, respectivamente, para cada año en centros estatales.

### 3.c) *Profesorado*

En esta parte, el Informe se muestra más prolijo y pormenorizado, sin duda para poner de relieve la importancia que el Ministerio atribuye al elemento docente de la educación.

En primer término, desarrolla los aspectos cualitativos de la evolución del profesorado, partiendo de su reclutamiento. Hablando del mismo, se alude al hecho de que el crecimiento de los centros escolares no ha ido acompañado del crecimiento paralelo y correlativo de efectivos de profesores de carrera, por lo que se ha tenido que apelar a la vía de la contratación, «con todos los inconvenientes que plantea este sistema de provisión de plazas, tanto a la Administración como a los interesados». Esta vía de reclutamiento, junto a la situación de interinidad, ha determinado la existencia, en número muy elevado, de profesores contratados e interinos, que, en algunos centros, superan el 70 por 100, con las graves secuelas que ello comporta en orden a la mala calidad de la selección, la mayor dificultad de estabilidad en el em-

pleo y la percepción de retribuciones inferiores.

Para remediar en lo posible esta situación e ir incorporando a las plantillas al profesorado, tanto contratado como interino, se ha elaborado un calendario de oposiciones para el acceso a los Cuerpos de Institutos Nacionales de Enseñanza Media, que comprende el período de los años 1974 a 1978. E idéntico camino se está siguiendo ya respecto al profesorado de Educación General Básica y de Enseñanza Superior.

En cuanto al régimen aplicable al profesorado, debe distinguirse, lógicamente, entre el régimen *jurídico* y el régimen *económico*. Respecto al primero, a su vez, se desdobra entre el del personal de carrera y el del personal contratado. Y, por lo que toca al segundo, el Informe, tras aludir a las ideas sobre las que se asienta el sistema de retribuciones del personal docente, menciona la evolución experimentada en los últimos años. De una parte, de un presupuesto de complementos de 3.526.563.124 pesetas en el año 1970, se ha pasado, en 1975, a la cifra de 18.000 millones. Y, de otra, hay que recordar el Decreto aprobado por el Gobierno en el que, en base a las peculiaridades que acompañan a la función docente, se ha acomodado a ellas el régimen general de retribuciones que existe para la generalidad de los funcionarios de la Administración Civil del Estado. La entrada en vigor de dicho Decreto va a suponer un aumento global del orden de los 2.500 millones de pesetas.

Tras el reclutamiento, el Informe

hace referencia a la *formación y el perfeccionamiento*, facetas ambas de indudable trascendencia en cualquier política de personal, y más en la del personal docente. El Informe, en esta materia, hace primeramente una enumeración de las líneas maestras en las que se basa la Ley General de Educación, para fijar las condiciones de titulación, forma de acceso y formación pedagógica exigidas para las distintas clases de profesorado. Y, en lo que atañe al perfeccionamiento más concretamente, «la amplia reforma educativa de la Ley General de Educación —dice— ha supuesto una intensa actividad en materia de perfeccionamiento del profesorado, a fin de reeducarlo a las nuevas exigencias de los distintos ciclos educativos».

Las actividades de perfeccionamiento se encomiendan al Instituto Nacional de Ciencias de la Educación y a cada uno de los Institutos de Ciencias de la Educación situados en las Universidades. Aparte de cursos de actualización y perfeccionamiento, organizados por los citados Institutos, existen también otros que se organizan en cooperación con los servicios culturales de las embajadas de España en diversos países, especialmente en Francia y los Estados Unidos, para la especialización del profesorado de Educación General Básica en los idiomas francés e inglés.

En el bienio 1973-1974, para profesores de Educación General Básica, se han impartido 250 cursos de especialización, asistiendo un total de 12.500 profesores. Por su parte, para el mismo bienio, el

Instituto de Ciencias de la Educación ha organizado 798 cursos sobre pedagogía general y especial, tecnología de la educación, didáctica general y especial, formación de tutores y orientación escolar, con un total de asistentes igual a 31.920.

En el terreno del perfeccionamiento, queda por añadir que, a partir de la Orden de 28 de febrero de 1975, se ha establecido la obligatoriedad de que todos los Institutos de Ciencias de la Educación ajusten sus trabajos a un «Plan Nacional de Perfeccionamiento del Profesorado», que, para lo sucesivo, se establecerá en el primer trimestre de cada año.

Después de exponer los aspectos cualitativos, el Informe se refiere a la *evolución cuantitativa del profesorado*. Un cuadro ofrece datos comparativos de los cursos 1973-1974 y 1974-1975, con las siguientes cifras de centros, tanto estatales como no estatales: Educación Preescolar, 22.848 profesores, frente a 23.104; Educación General Básica, 152.549, frente a 164.692; Educación Especial, 2.883, frente a 3.279; directores sin clase, 4.346, frente a 4.457; otro personal docente, 13.590, frente a 14.695; Bachillerato, 56.379, frente a 49.100; Formación Profesional, 17.483, frente a 22.224.

Examinando estas cifras, la primera de las cuales se refiere al curso 1973-1974, y la segunda, al curso 1974-1975, observamos que, en la Educación Preescolar se nota un aumento «no demasiado significativo» de profesores, cifrado en 256. En la Educación General Básica, el incremento total entre los dos cursos ha sido de 12.142

docentes. En Educación Especial se contabilizan 396 profesores más. Por lo que se refiere al Bachillerato, hay un claro descenso de 7.279 docentes, mientras que en la Formación Profesional el aumento fue de 4.741.

En conjunto, según señala el Informe, puede decirse que «la tarea de programación de efectivos de carácter estatal durante el bienio 1973-1974 ha sido positiva y que la situación ha mejorado notablemente respecto a los años anteriores al disponerse de mejores instrumentos de análisis que han permitido una mayor adecuación entre las previsiones y la realidad».

En esta tarea de programación de efectivos, el profesorado de Educación General Básica ocupa un puesto primordial, por lo que hacia su regularización se han dirigido los mayores esfuerzos presupuestarios. Así, la plantilla de este profesorado, en 1974, ha sido dotada con 123.500 plazas, permitiendo esta dotación la supresión por insuficiencia de plazas de personal contratado. Y, al comienzo del ejercicio de 1975, la plantilla se ha incrementado hasta las 125.500 plazas, y confiándose en la dotación completa de la misma, fijada en 130.000, en 1976, con la finalidad de atender debidamente el área de la Educación Preescolar, así como la escolarización completa en la Educación General Básica.

En el ámbito del Bachillerato la programación de efectivos docentes hasta ahora no se ha llevado a cabo de una forma sistemática, puesto que hasta el curso 1975-1976 no ha comenzado la enseñanza del Bachillerato Unificado y Poliva-

lente. Sin embargo, las previsiones efectuadas apuntan hacia la necesidad de contar, en el curso 1979-1980, con 37.100 profesores, que se dividirán en 8.800 catedráticos numerarios y 28.300 profesores agregados. Todas estas plazas serán dotadas progresivamente en los años próximos, y se va a crear un nuevo calendario de convocatorias de pruebas selectivas que permitan que, al finalizar el período acotado, la casi totalidad de la plantilla esté cubierta con personal de carrera.

En cuanto a la Formación Profesional, en la actualidad se preparan las previsiones de profesorado que será preciso para atender con suficiencia a este tipo de enseñanza.

Finalmente, hay que citar el personal docente universitario, cuya situación a finales de 1974 era la siguiente: en Facultades y Escuelas Técnicas Superiores: plantilla, 6.074 plazas, cubiertas con 2.642 profesores numerarios y con 3.432 interinos, y contratados, 13.900.

La sola lectura de estas cifras revela, de una parte, la insuficiencia de las plantillas presupuestarias, y, de otra, la excesiva escasez de profesorado numerario. Tal situación ha inducido, lógicamente, a adoptar diversas medidas, entre las que destaca la aprobación del aumento de plantillas de profesores de Facultades y Escuelas Técnicas Superiores, por Ley 53/1974, de 19 de diciembre, y la convocatoria masiva de diversos tipos de oposiciones para cubrir las vacantes existentes.

Las nuevas plantillas, respecto a las anteriores, representan los si-

guientes incrementos: el 1 de enero de 1975, aumento de 217 plazas de catedráticos, 400 de profesores agregados y 600 de profesores adjuntos; el 1 de enero de 1976, 300 de profesores agregados y 600 de profesores adjuntos; el 1 de enero de 1977, 300 de profesores agregados y 534 de profesores adjuntos.

En el comienzo de 1975, en oposición o en concurso-oposición, se encontraban un 60 por 100 de las plazas vacantes, mientras otro 20 por 100 se encontraba en diferentes estados de la tramitación anteriores a la publicación de la convocatoria. El 20 por 100 restante, en breve plazo, será convocado, una vez que se resuelvan los concursos restringidos previstos en las disposiciones transitorias de la Ley General de Educación.

### 3.d) Otros programas educativos

En primer lugar está la *Educación especial*, respecto de la cual los objetivos del Ministerio de Educación y Ciencia van hacia el logro de la escolarización total de las personas necesitadas de este tipo de educación y comprendidas dentro del período de la educación obligatoria, y hacia el establecimiento de un sistema de educación permanente para quienes sobrepasen esta edad.

En el campo de las realizaciones, las estadísticas ofrecen estos datos: puestos escolares construidos en el bienio 1973-1975, 4.812; ayudas económicas concedidas a los alumnos para escolarización en centros no estatales, 248 millones de pesetas; profesores especializados en el curso 1973-1974, 1.219, y

profesores en vía de especialización durante el curso 1974-1975, 1.150.

En segundo lugar figura la *Educación permanente*. Los propósitos se han dirigido tradicionalmente a la educación de adultos y a la cualificación profesional de quienes no la poseían, así como a la reconversión o actualización profesional.

En la actualidad, hay unos 60.000 alumnos matriculados en centros oficiales y la demanda supera los 100.000, siendo una dificultad muy sustancial en este tipo de enseñanzas el alto número de abandonos, que se puede situar en un 40 por 100.

Una manifestación más de la demanda educacional por parte de los adultos ha sido la obtención del título de Graduado Escolar. Se han regulado las pruebas para alcanzarlo y durante los años 1972 y 1973 se ha otorgado a 20.072 personas, aunque han sido muchas más las que se han presentado a las correspondientes pruebas.

Dentro de la Educación General Básica hay profesores dedicados a la educación permanente de adultos y, dentro de esta misma educación, hay centros estatales y no estatales autorizados a impartir enseñanzas de adultos. Ahora, los centros estatales se forman por las denominadas Aulas de Educación Permanente y los Círculos de Promoción Cultural, a la vez que se estudia la creación de centros específicos para adultos y la posibilidad de autorizar a centros ordinarios a impartir estas enseñanzas.

En el nivel del Bachillerato las

realizaciones en favor de los adultos son más reducidas, debiendo citarse el Instituto Nacional de Educación a Distancia. Y a nivel universitario destaca la Universidad Nacional de Educación a Distancia que, en 1975, cuenta con 17.111 alumnos, de los cuales 13.747 son mayores de veinticinco años.

En tercer lugar aparece la *promoción estudiantil*. Una de sus metas más ambicionadas ha sido lograr el máximo igualitarismo en el acceso de los estudiantes a la educación, a través de la normativa de los Regímenes Generales de Ayudas al Estudio relativos a los dos últimos cursos académicos.

En la enumeración de los llamados servicios asistenciales merecen recordarse los servicios escolares de transporte, comedor y escuela-hogar en Educación General Básica, y, junto, a ellos, se debe mencionar la política para crear residencias de estudiantes en sus modalidades de Colegios Mayores y Menores, y para favorecer el aprovechamiento de diversos tipos de centros de vacaciones.

Una mención, siquiera sea muy sucinta, debe hacerse, por último, dentro de la promoción estudiantil, del Seguro Médico Escolar.

#### 4. Principales tendencias e innovaciones

##### 4.a) *Nuevas orientaciones de la actual política educativa y principales tendencias del movimiento educativo*

En los dos últimos cursos académicos, la política educativa se ha concentrado sustancialmente en

tres objetivos marcados por la propia Ley General de Educación y su calendario de aplicación: implantación definitiva de los últimos cursos de la Educación General Básica; reordenación del Bachillerato y ordenación de la Formación Profesional, y consolidación de la expansión universitaria juntamente con la reordenación de la vida universitaria.

Paralelamente el Ministerio de Educación y Ciencia, en su tarea de hacer realidad los tres objetivos mencionados, ha insistido en otros tres puntos: descentralización de la actividad administrativa; mejora de la calidad de la enseñanza, y apertura de nuevos cauces de participación. «Democratización, calidad e innovación son, pues —leemos en el Informe—, las tendencias marcadas más apreciables en la evolución educativa en España», y que, como se deduce del texto para el IV Plan de Desarrollo, son las que, cada vez con más intensidad, van a informar la política educativa española en los años venideros.

##### 4.b) *Innovaciones significativas introducidas en los dos últimos años*

El Informe agrupa aquí una serie de pautas que ya han sido aludidas con anterioridad de manera más fragmentada. Estas pautas de actuación se resumen en las que se citan a continuación: escolarización de la población entre los seis y los trece años; ordenación de la Formación Profesional y Bachillerato; consolidación y expansión universitaria; perfecciona-

miento de la estructuración administrativa y financiera; intensificación de la atención al profesorado, y pruebas de aptitud del alumnado universitario.

#### 4.c) Problemática del sector

Como motivación última de esta problemática, el Informe se refiere a la insuficiencia presupuestaria y financiera que tiene una doble causa: en primer lugar, la evolución del contexto económico general del país (con el conocido proceso inflacionario y la crisis del sector de la construcción), y, en segundo lugar, el fuerte incremento de los gastos corrientes del Ministerio de Educación y Ciencia y que influye negativamente en sus posibilidades de inversión (como ya se reiteró más arriba, por ejemplo, los gastos de personal en un plazo de tres años casi se han duplicado).

Con referencia ya expresa a cada uno de los niveles educativos, en la *Educación Preescolar*, que «presenta cada vez mayores exigencias de desarrollo», los problemas pendientes son, al lado de la escasez de puestos escolares, la clarificación del carácter y contenido de esta educación y la especialización del profesorado que debe atenderla.

En la *Educación General Básica* su problemática se plasma en cuatro vertientes. Tenemos, en primer término, la escolarización que, como ya se expresó más atrás, ha tropezado con los obstáculos derivados de los movimientos migratorios internos y del trasvase de alumnos del antiguo Bachillerato

Elemental, a extinguir, a la nueva Educación General Básica. A continuación figura la gratuidad dentro de la cual aparecen dos puntos problemáticos, pese a los avances logrados con la política de subvenciones, como son la dificultad de evaluar correctamente los costes y la elevación de éstos motivada por la situación económica del país. En tercer lugar, el profesorado respecto al cual, si bien en el orden cuantitativo se puede hablar de un estado de cosas satisfactorio, en el cualitativo no sucede igual, ya que el elevado número de docentes dificulta la labor de readecuación a los nuevos contenidos de la Educación General Básica, singularmente en su segunda etapa. Y, en cuarto lugar, el contenido de la enseñanza, dado que ahora, implantados los ocho cursos de que consta, de lo que se trata es de elevar y mejorar las enseñanzas y sus correspondientes métodos y contenidos.

En el *Bachillerato Unificado y Polivalente* puede decirse que los problemas prácticos van a surgir ahora en el curso 1975-1976 en que ha comenzado su implantación. De todas formas, el Ministerio habrá de preocuparse sobre todo de la adecuación de los centros y de su profesorado a las nuevas funciones que supone este tipo de Bachillerato; sin olvidar un factor negativo como es el porcentaje elevado de profesores no numerarios que existe en este nivel.

En la *educación universitaria* requieren una atención preferencial y más inmediata el fomento de la vida corporativa; el perfeccionamiento de las estructuras inter-

nas de la Universidad; el equilibrio en la expansión universitaria; la consolidación y el perfeccionamiento de la participación de los estudiantes; la potenciación de la investigación universitaria, y la calidad de la enseñanza y la mejora de su rendimiento.

En la *Formación Profesional* los problemas más urgentes nacen del hecho de que, en el presente curso, va a comenzar la incorporación de los alumnos que procedentes de la Educación General Básica no puedan o no quieran iniciar el BUP. Y tampoco se puede desconocer la compleja estructura de la formación profesional antes de la Ley General de Educación que presenta serias dificultades para acomodar las diversas enseñanzas al nuevo esquema estructural; dificultades que se hacen extensibles, además, a los tipos de centros y al profesorado, de composición muy variada y heterogénea.

### 5. Investigación educativa

Los avances de la tecnología y de la ciencia repercuten sobre todas las actividades humanas, por lo que hasta la misma función educativa llegan, y cada vez con más fuerza, el progreso técnico en sus múltiples diversificaciones. «La investigación sobre educación —reconoce con realismo el Informe— se convierte de este modo en ineludible pieza maestra de toda reforma educativa.» De ahí, pues, que la Ley General de Educación montara ya una estructura orgánica adecuada, a nivel nacional, de la investigación y de la innovación

en materia educativa, partiendo de la idea capital de que todo sistema de enseñanza es algo abierto y susceptible de rectificación. Y precisamente, por ello, los medios de autocorrección son la investigación y la experimentación.

Tal fue la causa de la creación de los Institutos de Ciencias de la Educación, vinculados a cada una de las Universidades y coordinados por el ya extinguido CENIDE. La experiencia obtenida con el funcionamiento de éste puso de manifiesto «la necesidad de una modificación sustancial en el orden *funcional* que potenciara sus competencias en los aspectos de investigación educativa y de perfeccionamiento del profesorado»; lo que, a su vez, implicaba «una necesidad de transformación orgánica que le permitiera una mayor autonomía operativa, y le dotara de la nueva organización necesaria». En base a todo esto nació el INCIE, que, en el orden *funcional*, asumía nuevas funciones y que, en el orden *orgánico*, se configuró como un Organismo autónomo; viniendo a sustituir, por tanto, al CENIDE que, de este modo, desaparecía.

Por otro lado, junto a esta *reforma del aparato orgánico de investigación*, debemos colocar la confección de los *Planes nacionales de investigación educativa* para seleccionar, como reza el texto del Informe, «con carácter prioritario proyectos, tanto de investigaciones básicas como de investigaciones aplicadas que abordan los problemas que a corto y a largo plazo plantease la ejecución de la reforma educativa».

De esta manera, en octubre de 1970 se puso en marcha el I Plan Nacional de Investigaciones de la red ICES-CENIDE, al que sucesivamente han seguido otros. En la actualidad está vigente el V Plan correspondiente a 1975, en el que se han escogido una serie de proyectos de investigación que se conecten con cada uno de los niveles educativos españoles. Por ejemplo, a nivel de Educación Pre-escolar se ha seleccionado el proyecto que estudie los problemas de la escolarización de los niños de dos a seis años con posibles reformas a introducir; a nivel de Bachillerato, el proyecto se refiere a las actividades y enseñanzas de recuperación, etc.

Pero, además de estos proyectos correlativos a los diversos niveles educacionales, el V Plan aborda otros de naturaleza más genérica, como son, por ejemplo, la educación especial, la evaluación y revisión de libros de texto y otros

## 6. Referencias documentales

El Informe se cierra con unas muy breves y concisas referencias a la documentación existente sobre materias y cuestiones educativas, que reflejen tanto aspectos generales de éstas como puntos más concretos relativos a los cursos 1973-1974 y 1974-1975.

El apartado aparece dividido en los siguientes epígrafes:

### 6.a) *Principales textos legislativos y reglamentarios sobre la educación (1973-1975)*

Son los que aparecen recogidos en el apartado 1 del Informe y de

los que nosotros hemos mencionado los que hemos juzgado de mayor interés.

### 6.b) *Principales publicaciones oficiales relativas a la educación, aparecidas en los años 1973-1974 y 1974-1975*

Se agrupan en cuatro principales divisiones: legislación, cuadernos de información, temas diversos y publicaciones periódicas.

### 6.c) *Organigramas ilustrativos del sistema escolar*

Al terminar este resumen del Informe enviado por nuestro país a la Conferencia Internacional de la Educación, celebrado este año en Ginebra, creemos oportuno esbozar aquellas ideas que el documento suscita después de su lectura y de un reflexionado análisis de todas y cada una de sus partes:

1. La situación de la educación española, en el momento presente, es de claro tránsito hacia moldes más estables y definitivos, por lo que sólo cuando el proceso de implantación de las nuevas orientaciones y directrices haya culminado se podrá estar en condiciones de emitir un juicio razonable y debidamente meditado.

2. Cada vez adquieren más primacía, en el horizonte educacional, los aspectos burocráticos, administrativos y financieros. Lo que, en la terminología actual, se conoce con el nombre de Administración de la Educación, en contra de los criterios manejados en años pasados, deberá merecer necesariamente

te una atención progresiva, preferente y privilegiada.

3. En el contexto de las tareas del Estado, la educación y todas las implicaciones que de ella nacen van camino de convertirse en el núcleo de las preocupaciones estatales y gubernamentales, como consecuencia de la demanda social hacia el saber y los conocimientos. Quiere decirse, pues, que si el país aspira a un progreso auténticamente tal y a un aprovechamiento máximo de los talentos de sus hombres, deberá seguir incrementando sus esfuerzos en el orden económico, financiero, administrativo, para alcanzar las cotas en las que ya se mueven otros países del mundo.

4. El elemento humano, más en concreto el personal docente, el profesorado, recibe en el Informe un tratamiento muy superior a otros aspectos o manifestaciones del fenómeno educativo en general. Sin embargo, el lector llega a la conclusión de que está ante uno de los ámbitos o terrenos en los que se detecta mayores insuficiencias y más graves desajustes; por lo que, cara al futuro, habrá de insistirse con un énfasis gradualmente creciente en el reclutamiento, la formación y el perfeccionamiento de los hombres llamados a ejercer la docencia, si no se quiere que toda la reforma educativa se quiebre por una de sus parcelas capitales.

5. El Ministerio marcha, al menos en sus propósitos de signo programático, hacia una política educacional que reviste un cuádruple carácter: participativa, descentra-

lizada, innovadora y escalonada. No obstante, leyendo el Informe y conociendo luego la realidad de los hechos más cotidianos e inmediatos, cabe preguntarse si, en algunos casos, las reformas aplicadas o los cambios establecidos han sido lo suficientemente audaces y profundos como para lograr, con autenticidad, aquello que se pregona y pretende conseguir.

6. El IV Plan de Desarrollo, que deberá iniciar su vigencia en 1976, entre las orientaciones que configura para el sector Educación cita que, de un lado, «se procurará que la actual estratificación de la sociedad no se reproduzca en el sistema educativo y en los centros de estudio y se perpetúe por medio de los mismos», y, de otro, «Igualmente deberá evitarse que la Formación Profesional sea el cauce normal de los estudiantes con menores niveles de renta». Con estas palabras, el IV Plan descubre los riesgos que corre nuestro sistema educativo de convertirse, más que en el gran instrumento de promoción social de los españoles, en un instrumento que prolonga y consolida una estratificación social demasiadas veces injusta y con frecuencia de escasa o nula movilidad.

7. Finalmente, el Informe, por ir dirigido a una organización internacional, se detiene lógicamente mucho más en los aspectos positivos y en los logros de la educación española en el bienio 1973-1975. Sin embargo, para llegar a una valoración más justa y a un juicio más equilibrado de las realidades educacionales del país, ha-

bría que situar simultáneamente y al mismo nivel lo que se ha hecho y lo que falta por hacer, lo que se ha conseguido y lo que no se ha podido conseguir. Únicamente, de esta manera, se podría formular un balance consecuente y válido

del que, sin duda, la deducción más elemental sería la de que, por encima de lo andado, aún es más trascendental lo que queda por andar.

VICENTE M.<sup>a</sup> GONZÁLEZ-HABA GUIADO