

SINTESIS DEL "LIBRO BLANCO"

"LA EDUCACION EN ESPAÑA. BASES PARA UNA POLITICA EDUCATIVA"

CON el "Libro Blanco", denominación que se ha venido dando a esta obra, el Ministerio de Educación y Ciencia ha querido ofrecer a la sociedad española un amplio informe sobre la situación educativa del país y presentar al propio tiempo el esbozo de la reforma educativa que se propone llevar a efecto. Se pretende con ello pulsar el criterio de la opinión pública antes de precisar de una manera definitiva la orientación y las normas concretas de dicha reforma de nuestro sistema educativo nacional.

El interés principal del Libro radica en la índole e importancia del tema de que se ocupa. La educación está en el centro de las preocupaciones del Gobierno, de las familias, de profesores y alumnos, de la sociedad entera; en la educación se depositan las mayores esperanzas; a los fines éticos y culturales que tradicionalmente se le han asignado se agrega ahora el reconocimiento de la influencia de su acción como factor de movilidad social y de desarrollo económico. Ese interés y esperanza en torno a la educación es universal; en España, donde la educación no era "noticia" hasta hace pocos años, es fácil observar la resonancia que tienen ahora los problemas educativos en las esferas políticas y económicas, en la prensa, en debates y conferencias, como reflejo de la gran preocupación social por el tema.

En ese ambiente tan propicio para el examen de los problemas educativos aparece esta obra: la primera parte es un intento de análisis del sistema educativo. Un análisis crítico por tratarse de un diagnóstico de la situación en el que han de reflejarse sobre todo los aspectos negativos. Esto no significa un desconocimiento de los avances logrados en el campo de la educación española en los últimos 30 años que han sido extraordinarios en muchos aspectos, pero es obvio que toda reforma debe ir precedida de una valoración crítica de la situación existente. Este análisis ha de ser acogido con ciertas salvedades y reservas, puesto que su carácter general no permite reflejar la singularidad de la acción de determinadas instituciones educativas que pueden considerar injustas las apreciaciones sobre determinadas deficiencias señaladas en este Libro.

Los "indicadores" que se han escogido para ese examen son de índole diversa: estructura del sistema educativo; nivel educativo de la población; procedencia social de los estudiantes; rendimiento cuantitativo de cada grado de la educación; problemas cualitativos referentes a formación del profesorado, métodos y medios de enseñanza, así como determinados aspectos de la administración educativa y de las inversiones y distribución de gastos en educación. Algunos de los datos se comparan con los correspondientes a otros países para que tenga mayor valor expresivo. La segunda parte de la obra contiene las bases y orientaciones generales de la Reforma integral que se trata de emprender. A continuación se ofrece una síntesis breve de las dos partes.

I

ANALISIS DE LA SITUACION ACTUAL

La estructura del sistema educativo actual se concibió para una época ya lejana

(Ley Moyano 1857) y a ella se han ido agregando algunas de las modalidades educativas nuevas como apéndices superpuestos, pero sin la integración orgánica que reclama el carácter global y unitario que debe tener el sistema educativo y sin dar cabida en medida suficiente a las múltiples diversificaciones profesionales que han ido apareciendo en los últimos decenios. Llama particularmente la atención la existencia de un doble sistema de enseñanza primaria: para los niños que ingresan en centros de Enseñanza Media la duración de la escolaridad llega solamente hasta los diez años de edad; para los demás hasta los catorce. Las posibilidades para estos últimos de proseguir estudios son muy limitadas; en la práctica esa vía constituye un callejón sin salida, especialmente para los niños procedentes de los sectores sociales menos favorecidos. El paso de un grado a otro del sistema educativo exige la superación de unas pruebas cuyos resultados acusan un porcentaje muy alto de suspensos que representa alrededor del 50 por ciento en las pruebas del Grado Elemental y el 43 por ciento en las pruebas del Curso Preuniversitario. Esto es grave, pero aun lo es más la carencia de oportunidades del sistema educativo para que adquieran una formación profesional útil, a efectos de su incorporación al trabajo, aquellos que se ven obligados a dejar los estudios después de haber cursado el bachillerato elemental o superior, o en el transcurso de estos estudios y de los universitarios.

RIGIDEZ DEL SISTEMA

Otra deficiencia muy seria radica en la rigidez de la estructura del sistema, que dificulta considerablemente el paso de una especialización a otra, singularmente en el nivel de educación superior. Esto, unido a la falta de servicios de orientación profesional, hace difícil que la juventud encuentre el camino profesional más adecuado para su vocación y aptitudes y constituye, por otra parte, un factor de perturbación en la vida estudiantil a la vez que un fermento profundo de malestar social. Otra crítica que puede hacerse a la estructura educativa es la de su insuficiente relación con la estructura ocupacional. Si bien no debe concebirse el sistema educativo como una supeditación rígida a las necesidades de la industria y de la economía, es obvia la necesidad de que guarden una relación estrecha el rendimiento y orientación de aquel y los requerimientos de la sociedad en cuanto a necesidades de profesionales de mano de obra.

Al examinar la procedencia social de los estudiantes se observa que las posibilidades de acceso a la enseñanza media y superior son muy limitadas para los sectores sociales menos favorecidos. Así, por ejemplo, de cada 100 hijos de obreros agrícolas, sólo el 4,2 por ciento cursa estudios de nivel medio y el 0,2 por ciento estudios superiores. Parecido porcentaje, en lo que atañe a estudios superiores, corresponde a los hijos de obreros manuales. Estos datos vienen a indicar que el sistema educativo no contribuye en la medida necesaria a la movilidad social y que en el acceso a los estudios influye más la situación económica que la aptitud para los mismos.

Esa relación entre las posibilidades económicas y el acceso a los estudios se comprueba al comparar las tasas de escolaridad de enseñanza media en las provincias y la renta per cápita respectiva de éstas. Las veintiséis provincias que alcanzaron en 1967 una renta provincial per cápita inferior al promedio nacional tienen, con la excepción de Salamanca, un porcentaje de población de 11 a 17 años, matriculada en Enseñanza Media por debajo del 17,1 promedio nacional.

Uno de los índices más expresivos del nivel educativo de un país lo constituye el

porcentaje de la población total que está inscrito en el sistema educativo. En España representa aproximadamente el 17 por ciento, mientras que en Francia es el 22 por ciento, al igual que en Inglaterra y en Estados Unidos el 29 por ciento. De acuerdo con los datos del censo de población de 1960 se observa que el 93,7 por ciento de la población española sólo ha recibido una formación elemental y que solamente el 1,1 por ciento ha cursado estudios superiores. Al mismo tiempo, el descenso del analfabetismo ha sido espectacular en los últimos años. Actualmente se estima que la población analfabeta representa el 5,7 por ciento de la población de 15 y más años y el 3 por ciento de la población entre 15 y 60 años.

Al analizar la distribución de la totalidad de la matrícula entre los distintos grados educativos se observa que el 73 por ciento de los alumnos estaban inscritos en 1966 en educación primaria, el 24 por ciento en enseñanza media y el 3 por ciento en enseñanza superior. La distribución de la matrícula en España indica que nuestro sistema educativo es acentuadamente de nivel primario. De cualquier modo, el dato más importante para valorar el rendimiento de un sistema educativo es el porcentaje de alumnos que terminan sus estudios, y no solamente el de los que están inscritos en centros docentes. A este respecto es muy significativo el hecho siguiente: de cada 100 alumnos que iniciaron la Enseñanza Primaria en 1951 llegaron a ingresar 27 en Enseñanza Media; aprobaron la reválida de Bachillerato Elemental 18, y 10 el Bachillerato Superior; aprobaron el Preuniversitario cinco y culminaron estudios universitarios tres alumnos en 1967.

DEFICIT DE PUESTOS ESCOLARES

Entre los problemas que se señalan en relación con la educación primaria figura en primer término el déficit de puestos escolares, que alcanzaba la cifra de 414.124 para la población de 6 a 14 años en primero de enero de 1968. En relación con el contenido de la enseñanza se señala la progresiva acumulación de materias, la escasa importancia que se concede a las ciencias de la naturaleza, el memorismo que todavía subsiste en determinadas escuelas, los defectos del plan de estudios en la formación de maestros, especialmente la escasa atención que se presta a la formación pedagógica, que es la genuinamente profesional del maestro.

En la enseñanza media llama la atención el extraordinario aumento de la matrícula, que se ha multiplicado por 8 en el transcurso de los últimos treinta años. Sin embargo, hay que señalar que alrededor del 34 por ciento de los alumnos de enseñanza media general son alumnos libres que realizan sus estudios sin la supervisión y orientación individualizada, y cuya preparación está dirigida principalmente a la realización de los exámenes. El número de alumnos que culmina los estudios medios es muy bajo en relación con los que los inician. Los principales problemas en este nivel educativo son los siguientes: los contenidos de la enseñanza están concebidos como una preparación para la Enseñanza Superior, sin tener en cuenta la necesidad de que gran parte de los alumnos ingresen en la vida profesional sin hacer estudios superiores: el sistema de formación del profesorado, que si bien es exigente en lo que atañe al nivel de conocimientos científicos, descuida la preparación pedagógica; la uniformidad de los planes de estudio, sin considerar las diferencias y necesidades regionales y locales; la sobrecarga de los planes y de cada asignatura en particular; el tipo de exámenes y la falta de servicios de orientación educativa y profesional.

En la Enseñanza Superior se ha producido también un aumento importante del

alumnado en los últimos años, que nos sitúa a este respecto en una posición relativamente favorable con algún país como el Reino Unido (355 alumnos por cada 100.000 habitantes en España en 1964 frente a 352 en el Reino Unido en el mismo año), pero muy a la zaga de otros países de alto nivel de desarrollo (Estados Unidos 2.840 alumnos por cada 100.000 habitantes en 1965; Francia 964 en 1965 y la Unión Soviética 1.585). Sin embargo, el porcentaje de graduados en enseñanza superior en relación con el total de alumnos matriculados en este nivel educativo es bajísimo en nuestro país: 5,8 por ciento frente a 38 por ciento en el Reino Unido; 24 por ciento en Alemania Occidental y 10 por ciento en Francia. El porcentaje español denota un rendimiento considerablemente bajo y una dilapidación muy importante de los recursos que por las familias y el Estado se destinan a educación superior. La situación en las Escuelas Técnicas Superiores es muy semejante en ese aspecto a la de las Universidades.

El mayor incremento de la matrícula corresponde a Ciencias Políticas y Económicas, que ha cuadruplicado el alumnado en pocos años, seguido de Filosofía y Letras y Ciencias que lo han multiplicado por 3 y 2 respectivamente. En cambio, la matrícula en Derecho muestra, por ahora, una tendencia decreciente.

La Universidad afronta muy serios problemas en el orden cualitativo. Los planes de estudio están orientados para la preparación de las profesiones tradicionales, sin incluir otras carreras que la evolución de la sociedad contemporánea requiere. La libertad de cátedra ha sido entendida no ya como independencia en el pensamiento, sino como autonomía en el desarrollo de la asignatura confiada a cada profesor. El método de enseñanza se ha fundamentado esencialmente sobre la clase magistral y el examen, dándose preferencia a la información puramente memorista con olvido o preterición de la crítica racional aplicada al conocimiento. Otros defectos de la enseñanza universitaria son la insuficiencia de la investigación científica, el escaso contenido práctico de las enseñanzas y el desajuste con las necesidades reales de la sociedad española actual. El promedio de alumnos por profesor es excesivamente alto, lo que imposibilita prácticamente la necesaria tutoría intelectual.

En el capítulo dedicado a la educación extraescolar se glosan las distintas orientaciones que ha tenido la educación de adultos de acuerdo con las diferentes concepciones en torno a ella; complementaria de la instrucción elemental; orientada a la difusión de creaciones literarias y artísticas y de tendencia socio-cultural. Se destaca la falta de una política coherente de educación de adultos y de personal específicamente capacitado para esta modalidad de la educación, así como de métodos y medios peculiares para ella. Se dedica especial atención al problema de la educación de la mujer. El porcentaje de población activa femenina en España es reducido en comparación con otros países (17 por ciento frente a 26 por ciento en Francia y 29 en el Reino Unido). Sin embargo, se señala la inapreciable aportación que la mujer puede efectuar a través del trabajo en el hogar y la educación de los niños en el hogar, lo que desde un punto de vista económico, y sobre todo social, es superior en muchos casos a la aportación al producto social que podría hacer con su incorporación a las unidades económicas de la producción.

DEMOCRATIZACION DE LA ENSEÑANZA

Al describirse la política seguida para la democratización de la enseñanza, se indican los tipos de becas y ayudas que concede la Comisaría de Protección Escolar. El

aumento de la concesión de becas ha sido espectacular, pasando de 32.246 en el curso 1961-62 a 157.310 en el curso 1966-67.

Se señalan los principales problemas que tiene planteados la Administración educativa, cuyo volumen de responsabilidades aumenta sin cesar, sin ir acompañado de un aumento paralelo de personal. Entre las necesidades más urgentes se enumeran la de mejorar la estructura y el funcionamiento interno del Ministerio así como una mayor descentralización y la racionalización de los procesos administrativos.

Los gastos del Ministerio de Educación han pasado del 7,88 por ciento del Presupuesto total del Estado en 1950 al 10,3 por ciento en 1968. El coste por alumno en España resulta muy bajo en relación con otros países. Así corresponden 23 dólares por alumno y año en educación primaria en nuestro país frente a 274 en Bélgica, 140 en Holanda, 171 en el Reino Unido y 195 en Francia. Parecida diferencia se observa en los costes correspondientes a la enseñanza media y superior. Otro dato muy expresivo es el de la relación porcentual entre los gastos públicos de enseñanza y la renta nacional. En España representaba el 1,5 por ciento en 1964 frente al 4,6 en Francia y el 6 en el Reino Unido.

En el capítulo final de la Primera Parte se examinan los factores demográficos y económicos de interés más directo para el sistema educativo, destacándose en relación con los primeros las proyecciones de población y los movimientos migratorios, y con referencia a los segundos las previsiones de la evolución del empleo en los próximos años.

II

BASES PARA LA NUEVA POLÍTICA EDUCATIVA

La Segunda Parte contiene las Bases para la nueva política educativa. Va precedida de una descripción sumaria de determinadas tendencias y características de la sociedad española actual y de la que se avizora para el futuro, que requieren una reforma muy amplia y profunda del sistema educativo: las nuevas necesidades de la economía; los factores demográficos (crecimiento y emigración); demanda creciente de educación; progreso científico y tecnológico; desarrollo de los medios de información, etc.

Los ideales que inspira la Reforma se sintetizan en la formación siguiente: La integración social y nacional de los españoles mediante un sistema educativo que ofrezca igualdad de oportunidades a todos sin discriminaciones por la posición económica o por residencia en el medio rural; la elevación del nivel educativo y cultural de la población española; la movilidad social; la elevación del nivel económico del país; la educación para la convivencia; la mejora del rendimiento de la educación y la incorporación de la sociedad toda a la empresa educativa.

PRINCIPIOS GENERALES

Los Principios Generales de la Reforma comprenden los puntos siguientes:

— **Todo español tendrá derecho a recibir una educación general básica, e igual oportunidad para el acceso a los estudios posteriores y a la permanencia en los**

mismos, en función exclusivamente de su capacidad y vocación. La educación general básica será obligatoria y gratuita. Los estudios de bachillerato superior serán igualmente gratuitos y obligatorios tan pronto como las condiciones económicas y sociales del país lo permitan.

— La educación se inspirará, en todos sus niveles, en el concepto cristiano de la vida que recoge y potencia todos los valores humanos y en los Principios del Movimiento Nacional. Preparará a la juventud para el ejercicio responsable de la libertad y fomentará la integración social y la unidad y convivencia nacionales, respetando y cultivando los valores regionales que enriquezcan la unidad nacional española.

— La educación se concibe como un proceso permanente a lo largo de la vida del hombre, que debe proseguir después de los estudios realizados dentro del sistema educativo regular.

— La estructura del sistema educativo responderá a un criterio de unidad e interrelación, para que la educación se desarrolle como un proceso continuo, adaptado a las etapas de evolución psicobiológica del alumno y establecerá, a la vez, las especializaciones necesarias para satisfacer la gran diversidad de aptitudes individuales y las oportunidades de empleo de mano de obra y de profesionales que ofrezca el país.

— La enseñanza partirá de experiencias significativas, subyugando la actividad práctica, la creación y la espontaneidad innovadora.

— El sistema educativo ofrecerá oportunidades para la reincorporación a los estudios sistemáticos de quienes, habiéndolos interrumpido para incorporarse al trabajo, desearan proseguirlos, e incluirá instituciones y servicios de educación de adultos y de extensión cultural que proporcionen los medios necesarios para la promoción profesional y social mediante la educación.

— Objetivo fundamental de la política educativa será incrementar el rendimiento de todo el sistema educativo, de tal modo que responda adecuadamente a las necesidades presentes y a las futuras previsibles de la sociedad española, que aumenten considerablemente las tasas de rendimiento y se perfeccione la calidad del proceso interno de la educación, asegurando en cada grado de ésta la adquisición de los niveles de conocimientos adecuados.

— El Estado fomentará la expansión y el mejoramiento de la enseñanza estatal y establecerá los cauces adecuados para estimular la cooperación y participación en la obra educativa de la familia, de la Iglesia, de las Instituciones del Movimiento, de los Sindicatos, de las Corporaciones locales, de las empresas, de las asociaciones, de las entidades sociales y de los particulares. Se adoptarán las medidas necesarias para que el hecho de residir en el medio rural no impida el acceso a los niveles educativos.

ESTRUCTURA DEL NUEVO SISTEMA

Los aspectos principales de la Reforma son los siguientes:

La estructura del sistema educativo comprenderá los períodos siguientes, dentro de un sistema de educación permanente: educación preescolar (4 años); educación general básica (8 años); bachillerato unificado y polivalente (3 años); educación superior (1 año para un curso común de orientación, 3 años para el

primer ciclo y 2 años para el segundo ciclo); educación de adultos y extensión cultural y formación profesional.

El período de educación general básica comprenderá dos etapas: de iniciación (5 años) y media (3 años). El Bachillerato tendrá una sola modalidad con un núcleo fundamental de materias comunes, otras opcionales y otras de tipo práctico obligatorias aunque se podrá escoger un sector de aplicación (industria, agricultura, comercio, administración y bellas artes). Para cada uno de estos ciclos de escolaridad se señalan los objetivos, los métodos de enseñanza y se fijan normas sobre la organización de los Centros.

La educación superior experimenta una amplia reorganización. Se concede una amplia autonomía a las Universidades en cada una de las cuales se constituirá el Patronato cuyo Presidente será designado por el Gobierno a propuesta de cada Patronato. La enseñanza universitaria comprenderá un curso común en ciencias básicas y de orientación de un año de duración, seguido de tres ciclos de enseñanza.

La selección del profesorado se efectuará en forma muy distinta a la actual, eliminándose el sistema de oposiciones a una cátedra determinada y sustituyéndolo por las pruebas de ingreso al Cuerpo de Profesores de sus distintos grados. El status administrativo de los profesores será de funcionario público, pero podrán ser destinados a funciones distintas de la docencia en el seno de la Universidad. También se establecerá el sistema de tutorías para que cada profesor atienda a un grupo limitado de estudiantes con la ayuda de estudiantes del último curso, y se fomentará la utilización de la tecnología moderna de los medios de enseñanza.

Se regula también el sistema de selección de los alumnos, que se efectuará por comisiones designadas por el Rector. Los criterios para la selección se basarán en el mejor expediente de estudios, conducta académica; residencia en el distrito universitario respectivo y situación económica de los estudiantes. El número de alumnos no excederá de la capacidad de la Universidad respectiva para impartir la enseñanza en condiciones satisfactorias de calidad y se tenderá progresivamente a la eliminación de la enseñanza libre. Se regula la participación estudiantil a la vida universitaria a través de sus delegados y representantes de las asociaciones y teniendo en cuenta a la vez los derechos y las obligaciones que la condición de estudiante impone.

Se propugna la integración progresiva de los Institutos Politécnicos Superiores y de las Escuelas Especiales con la Universidad, detallándose el número y tipo de clases que se seguirán en estos Centros.

INVESTIGACION CIENTIFICA

En materia de investigación científica se esbozan las líneas generales que ésta deberá seguir, así como la conexión entre la investigación universitaria y la del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Igualmente se determinan los Organismos que deberán constituirse a escala regional y nacional para impulsar la investigación científica y técnica tanto pública como privada. Se dedicará especial atención a la investigación educativa.

FORMACION PROFESIONAL

La formación profesional se organizará de tal modo que no abandone nadie el

sistema educativo sin poseer alguna capacitación práctica para su incorporación al trabajo en el nivel correspondiente a los estudios cursados.

EDUCACIÓN DE ADULTOS Y DE LA MUJER

La educación de adultos se orientará en distintas direcciones: de educación permanente, para las distintas profesiones; acción socio-cultural para elevar y enriquecer las formas de vida, y alfabetización o protección de la insuficiente base cultural de la población adulta que no ha tenido la posibilidad de recibir una educación básica.

Se prevén programas especiales para la educación de la mujer y para los españoles residentes en el extranjero, así como para la difusión del idioma español fuera de España. Igualmente se programa en líneas generales la acción que ha de desarrollarse en beneficio de la educación de los subnormales.

Se incluyen pautas generales para la evaluación del rendimiento educativo, revisándose el actual sistema de exámenes; para la organización de servicios de orientación educativa, profesional y sobre calendario y horarios escolares. Igualmente se dedica atención a la promoción estudiantil mediante una ampliación considerable del número de becas. También se señalan orientaciones generales sobre la política educativa en relación con la enseñanza no estatal.

Por último, se esbozan las líneas generales de la reforma de la administración educativa, así como los cauces legales para conseguir una mayor participación social de la obra educativa, y finaliza con una referencia al proceso de aplicación de la Reforma, que se iniciará con un período de consulta a la opinión pública y de los organismos y entidades de vinculación más directa con la educación. Igualmente se establecerá una fase experimental antes de la puesta en práctica de ciertas reformas a fin de comprobar la oportunidad y acierto de las mismas antes de su generalización en todo el país. En todos los casos se procurará evitar la brusca ruptura con los sistemas existentes, estableciendo etapas razonables de transición y adaptación a las nuevas líneas y exigencias de las reformas que se tratan de aplicar.

El Dr. Batlle Vázquez, Presidente de la Comisión de Educación en las Cortes

Ha sido nombrado nuevo presidente de la Comisión de Educación de las Cortes Españolas el Excmo. Sr. Don Manuel Batlle Vázquez, que es procurador por ser Rector de la Universidad de Murcia (artículo 2, g), de la Ley constitutiva de Cortes. El Prof. Batlle es también consejero del Reino.