

LA REFORMA
DE LAS ESTRUCTURAS EDUCATIVAS

MIGUEL SIGUÁN
UNIVERSIDAD DE BARCELONA

A lo largo de los años transcurridos desde la guerra, el número de estudiantes en España e incluso el número y la variedad de centros educativos ha aumentado considerablemente. También los problemas de la enseñanza. Y sin embargo, es un hecho que hasta hace muy poco tiempo, el tema de la educación tropezaba con la más absoluta indiferencia pública. Ni periodistas ni políticos hablaban de enseñanza más que de pasada, a falta de temas más atractivos. Desde la publicación de "La educación en España. Bases para una política educativa", la situación ha cambiado radicalmente. El llamado "Libro Blanco" con su mezcla a ratos feliz y a ratos menos pero en conjunto excitante de críticas y de proyectos, ha lanzado a la calle el tema de la enseñanza y lo ha puesto en el centro de las discusiones públicas. Sólo con esto ha realizado ya una gran labor.

Es cierto que el Libro Blanco sólo ha sido posible por la existencia anterior del Plan de Desarrollo. Fue el esfuerzo por planificar el desarrollo el que puso de relieve el papel singular de la educación como motor del desarrollo y que hizo caer en la cuenta de la miseria de nuestros gastos de educación.

Es mérito de los economistas el haber insistido con fuerza en este punto. ¿Hasta qué punto el Libro Blanco se resiente de este impulso tecnocrático? ¿Cuál es la auténtica raíz de su preocupación por la educación? ¿Qué tipo de hombre pretende formar y a qué sociedad aspira? Cuestiones bien graves pero en las que aquí no vamos a entrar.

En todo caso es evidente que, cualquiera que sea el objetivo último de la educación, no basta con disponer de más dinero, hay que saber cómo emplearlo. Si el desarrollo se entiende en su vertiente económica hay que adaptar el sistema educativo a la formación de los profesionales que la sociedad en desarrollo necesita. Y entendido el desarrollo como desarrollo social, hay que poner la educación al servicio de la plenitud humana y de la promoción social. En cualquier caso el planteamiento del desarrollo supone la reestructuración del sistema educativo.

A lo cual hay que añadir un hecho complementario. A medida que se produce el desarrollo, aumenta en cantidad y calidad la demanda de educación por parte del público. El número de estudiantes aumenta rápidamente y toda la organización de la enseñanza se pone en tensión.

Como es sabido, la puesta en marcha del primer Plan de Desarrollo

permitió al Ministerio de Educación, rompiendo con la atonía tradicional, reclamar un aumento substancial de sus consignaciones e iniciar la programación y la reforma educativa. Resultado de ello ha sido la considerable expansión del alumnado, ya citada.

Pero ha ocurrido un hecho, a primera vista paradójico. A medida que se ampliaban las posibilidades educativas se hacían más patentes las limitaciones y los defectos del sistema y se extendía una insatisfacción y un descontento que la aparición del Libro Blanco ha permitido cristalizar.

La raíz de este descontento puede resumirse en una frase. Nuestro sistema educativo en su conjunto — nuestra organización de la enseñanza — no sólo es insuficiente para promover el desarrollo económico y social que pretendemos, es que incluso es insuficiente para el nivel de desarrollo en que nos encontramos. Dicho de otro modo, nuestro sistema educativo lleva un retraso de muchos años.

¿Es posible compensar de golpe este retraso? Nada más discutible. En todo caso es evidente que el retraso sólo puede compensarse con un esfuerzo extraordinario mantenido en el tiempo, con una formulación clara de los objetivos a alcanzar y con un planeamiento y una programación definidos en función de los objetivos y de los medios.

En esta línea se sitúa el Libro Blanco, aunque, como ya queda claro en su título, se limita en su parte positiva a una enumeración de objetivos generales. No pretende ser más que un punto de partida y una base de discusión.

Los comentarios que siguen pretenden ofrecer datos para orientar esta discusión. Téngase en cuenta que se limitan a un solo aspecto del Libro Blanco, el que, por otra parte, puede considerarse como fundamental: la reforma de la estructura del sistema educativo y sus condicionamientos generales. Otras facetas del libro, así su insistencia en los aspectos pedagógicos, quedan al margen de este comentario.

DEMOCRATIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA

El análisis del sistema educativo español con que se inicia el Libro Blanco denuncia con fuerza los condicionamientos socioeconómicos de la educación, que conducen en último término a la discriminación social en el acceso a las profesiones superiores. Aunque los datos que utiliza para esta demostración son bien conocidos, hay que subrayar la importancia de que esta denuncia se haga en un documento oficial, asumiendo con ello el compromiso de orientar la nueva política hacia la democratización de la enseñanza. Así, al anunciar los principios generales de la nueva política educativa, el Libro Blanco afirma en primer lugar el derecho de todos los ciudadanos a la igualdad de oportunidades educativas, exclusivamente en función de su capacidad y vocación.

No basta naturalmente con la denuncia de una situación; si se pretende modificarla hay que empezar por diagnosticar sus causas, que siguiendo el mismo Libro Blanco pueden resumirse así: El coste de la Educación: el Estado no asegura la totalidad de la enseñanza primaria y media, sino que

gran parte se da en centros privados y de pago. A partir de los 14 años, incluso si la enseñanza media o superior es gratuita o relativamente barata, el estudiante ha de vivir a expensas de su familia, lo que sólo es posible en ciertos niveles sociales.

La propia estructura del sistema de enseñanza: El esquema estructural de nuestro sistema de enseñanza, como en todos los países del occidente europeo, distingue dos tipos de enseñanza primaria, la "larga" para los que a los 14 años ingresarán en el trabajo y la "corta" para los que a los 11 años comienzan el bachillerato. El bachillerato a su vez está proyectado al ingreso en la Universidad o en las Escuelas Técnicas Superiores. De ahí resulta que el que sigue la enseñanza primaria larga pierde en la práctica toda posibilidad de acceder a los estudios superiores. Y también que el que entre los 14 y 18 años inicia una formación profesional de grado medio pierde toda posibilidad de acceder a estudios de nivel universitario.

Finalmente, las diferencias socioeconómicas tienen una influencia más sutil pero muy efectiva en el destino profesional de los individuos. Los nacidos en niveles superiores de la sociedad reciben en su propio ambiente — y en primer lugar en el seno de la familia — una mayor estimulación cultural y una mayor motivación profesional, lo que les ayuda muy eficazmente a alcanzar los niveles superiores de formación.

Para la primera de estas diferencias, el costo de la enseñanza, es fácil proponer soluciones, y el Libro Blanco no deja de hacerlo. Enseñanza gratuita hasta los 14 años, sea en centros estatales, sea en centros privados subvencionados, becas y ayudas a los estudiantes a partir de los 14 años, ampliando el actual sistema de protección escolar, etc.

Las limitaciones que resultan de la estructura del sistema tienen más difícil solución porque suponen nada menos que repensar y reorganizar el sistema educativo en forma unificada y coordinada. El Libro Blanco se lanza audazmente por este camino, camino que discutimos inmediatamente.

El condicionamiento que resulta de las diferencias culturales entre los niveles sociales y su influencia sobre el desarrollo intelectual y la motivación de los alumnos es más difícil de corregir. No basta en efecto con apelar a pruebas psicotécnicas que determinan "la pura" aptitud, pues la misma aptitud resulta influida por el ambiente y los alumnos que han vivido en un medio cultural más rico resultan favorecidos también en estas pruebas. Buena prueba de la dificultad de eliminar este condicionamiento es que también en los países socialistas, donde mayores esfuerzos se han hecho para asegurar la igualdad de oportunidades, la procedencia de los estudiantes universitarios no se corresponde con la estructura social sino que ciertos sectores — así los procedentes de familias de universitarios — están mucho más representados en la Universidad que no lo están en la sociedad. De modo parecido, la proporción de estudiantes universitarios nacidos en las grandes ciudades es más importante que el porcentaje de habitantes de grandes ciudades en el total de la población.

Estas observaciones no pretenden declarar imposible la democratización de la enseñanza sino, por el contrario, hacer caer en la cuenta de su dificultad y del gran esfuerzo que supone sólo el conseguir un pequeño pro-

greso en este sentido. Conviene recordar estas dificultades para no deducir del Libro Blanco que la consecución de este objetivo está al alcance de la mano.

En este sentido es bueno tener en cuenta que incluso en los países socialistas, donde el sistema unificado de enseñanza básica permite, al menos en principio, la igualdad de oportunidades de acceso a la enseñanza superior, están muy difundidos los planes de enseñanza para jóvenes y adultos que ya trabajan —enseñanzas nocturnas o por correspondencia—. Lo cual equivale a reconocer que la enseñanza básica unificada no basta para asegurar la igualdad de oportunidades, y que hay que ofrecer a los alumnos que en su momento no lograron ingresar en la enseñanza superior, oportunidades posteriores. Merece destacarse el hecho porque se presta a muchas recomendaciones teóricas y prácticas.

La voluntad de democratizar la enseñanza, ofreciendo a todos la posibilidad de acceder a los estudios superiores en función de su capacidad y vocación, de ninguna manera significa —ni aquí ni en ninguna parte— que efectivamente accedan todos, si no precisamente los más capacitados. Es cierto que en nuestro tiempo la democratización del acceso a la enseñanza se acompaña de la extensión de la enseñanza y de la ampliación, a veces extraordinaria, del número de estudiantes, pero a pesar de ello la sociedad necesita un número limitado de profesionales superiores. Dicho con un ejemplo simple, la democratización de la enseñanza significa que el hijo del albañil ha de tener las mismas oportunidades para llegar a ser arquitecto que el hijo de un arquitecto, pero no significa que en el futuro haya más arquitectos que albañiles.

La unificación de las oportunidades educativas ha de acompañarse por tanto de una selección en función de las oportunidades y de un planteamiento de estas oportunidades —centros de enseñanza— en función de las necesidades del país en las distintas profesiones y niveles profesionales. De este aspecto del planteamiento educativo —el poner en relación el sistema con la demanda previsible de profesionales por parte de la sociedad— se hablará más adelante. Pero sí hay que destacar aquí el papel de la selección. Cuanto más efectiva es la igualdad de oportunidades mayor importancia toma la selección. Si la enseñanza primaria se hace única y común hasta los 14 años la decisión de sobre quiénes van a seguir cursando la enseñanza media se convierte en una decisión trascendental que ha de efectuar el propio sistema pedagógico. Y lo mismo ocurre con la decisión de quiénes van a incorporarse a enseñanzas profesionales medias y quiénes van a ingresar en la Universidad. Este endurecimiento de la selección es el aspecto antipático pero inevitable de la aplicación de las oportunidades educativas y sobre este aspecto, sobre los procedimientos para efectuarla y para imponerla, el Libro Blanco es más bien parco.

ENSEÑANZA PRIMARIA BÁSICA

A lo largo de la última década la enseñanza primaria en España ha mejorado sensiblemente, aunque esta afirmación puede resultar sorprendente en ciertos lugares y concretamente en la provincia de Barcelona, donde esta mejora no se ha producido y donde siguen habiendo deficiencias aparatosas.

Pero para el conjunto del país es cierto que ha disminuido el analfabetismo, que ha aumentado la tasa de escolaridad—sobre todo en las regiones tradicionalmente desatendidas—, que se ha iniciado la ordenación de la escuela rural (concentración, transporte) y que se han mejorado los programas y en algunos casos los medios pedagógicos.

Al mismo tiempo continúa siendo cierto que para vastas zonas de la población, la enseñanza primaria se divide en enseñanza de pago y enseñanza gratuita, sobreentendiendo la estatal y por tanto de los pobres. Y que de hecho la escuela primaria estatal es una escuela pobre en medios de todas clases. Y que esta pobreza impide que sea capaz de ofrecer una enseñanza eficaz hasta los catorce años. Son todavía una minoría en el conjunto del país los grupos escolares que ofrecen un 8.º grado aceptable. El drenaje sistemático de alumnos hacia el bachillerato a partir de los 11 años limita por otra parte notablemente el estímulo de los responsables por la enseñanza primaria "larga".

Como es sabido, los proyectos del Libro Blanco en relación con la enseñanza primaria no se limitan a proponer su mejora sino a unificar el segundo ciclo de la enseñanza primaria con el primero de bachillerato en una enseñanza única de los 11 a los 14 años común y obligatoria para todos los españoles.

Más que una reforma este proyecto significa una auténtica revolución en nuestro sistema educativo, tanto más notable cuanto que otros países con un sistema educativo paralelo al nuestro pero con un más alto grado de desarrollo no se han atrevido a proponerla o no han conseguido realizarla. Y no deja de ser paradójico, en nuestro país tan abundante en paradojas, que este proyecto revolucionario del Libro Blanco no sea en realidad una innovación, sino que es ya un texto legal anterior al Libro Blanco. La unificación de la enseñanza primaria y la primera parte del bachillerato se decidió por un decreto firmado por el Ministro LORA TAMAYO.¹

La propuesta es tan importante que vale la pena recordar sus antecedentes, por otra parte fáciles de señalar.

En los Estados Unidos la enseñanza básica hasta los 15 años es práctica única y común para toda la población. Dado que en EE. UU. no ha existido nunca un bachillerato comparable al nuestro, la unificación ha sido el resultado natural de la expansión de la enseñanza y del aumento

1. Creo haber sido el primero en proponer formalmente en nuestro país la unificación de la enseñanza hasta los 14 años en una Conferencia con el título "Educación y Desarrollo", pronunciada en la apertura del curso 1966-67 en la Escuela Nacional de Administración Pública y reproducida con el mismo título en el núm. 22 de CONVIVIAM.

del nivel de vida. En Rusia la unificación fue una consecuencia de la revolución. La innovación revolucionaria en la enseñanza fue relativamente fácil de adoptar, dado que en Rusia en 1918 la enseñanza media y superior afectaba a un sector muy reducido de la población, sector en gran parte barrido por la revolución, y la enseñanza primaria para el común de la población era mínima.

Los intentos europeos de unificar la enseñanza, posteriores a la última guerra, tienen forzosamente un signo muy distinto. No se trata sólo de ofrecer a toda la población hasta determinada edad una enseñanza básica de alta calidad, problema social y económico y, en definitiva, político. Hay que tener en cuenta además la existencia de una enseñanza primaria generalizada y relativamente larga que coexiste y entra en conflicto con una enseñanza media muy arraigada y que empieza relativamente pronto. Se plantean así problemas de la organización de la enseñanza nada fáciles de resolver.

Los países que a partir de 1945 entraron en la órbita socialista, algunos de los cuales, como Alemania Oriental y Checoslovaquia, tenían un nivel educativo muy elevado, se vieron llevados a una verdadera revolución educativa para establecer la unificación. Antes que ellos Israel, siguiendo una línea propia y con menos dificultades por tratarse de un Estado nuevo, unificó su enseñanza básica con notable éxito.

En los países de la Europa Occidental, por muchos motivos los más cercanos a nosotros y en los que con más facilidad buscamos modelos para nuestra organización escolar, la primera propuesta para la unificación de la enseñanza básica se encuentra en el plan Langevin-Wallon (1944-47) para la reforma de la enseñanza en Francia, elaborado en el corto período, inmediatamente posterior a la liberación, en que el Partido Comunista influyó en el Ministerio de Educación francés.

Desde entonces, la idea de la unificación no ha dejado de estar presente en la mente de los legisladores y reformadores de la educación en Europa Occidental, pero dista de haberse convertido en realidad.²

No deja de ser curioso que sea precisamente en Francia, el país en que surgió la idea, donde menos se ha avanzado en este camino. Y la razón es fácil de dar, seguirlo íntegramente significa despedazar el "*baccalauréat*" francés y esto no hay profesor en Francia capaz de imaginarlo. Lo que sí se ha hecho en Francia es mejorar considerablemente la enseñanza primaria "larga" y enlazarla con el bachillerato por medio de cursos "puente".

La misma solución se aplica, más extensamente, en Alemania Occidental. Al lado de los centros de enseñanza media que podemos considerar clásicos y de los que en Alemania hay varios tipos, existen centros de enseñanza media profesional desde los que es posible pasar al bachillerato por medio de cursos complementarios.

Entre los países de la Europa Occidental, ha sido Italia el que más decididamente se ha propuesto la unificación de la enseñanza hasta los 14

2. Suecia, el país donde primero se ha conseguido realmente la unificación es también el más distinto de nosotros por la tradición educativa y su estructura social.

años. Lanzada la idea al final de la guerra por algunos grupos comunistas y demócratas cristianos, ha seguido un largo camino, siempre en el primer plano de las luchas políticas, camino en el que los jalones fundamentales son: La ley Gonella (1951), el informe Calò (presidente de la "Comisión ministerial para el problema de la escuela de los 10 a los 14 años") publicado en 1956, la ley de 1962 que recogiendo las conclusiones del Informe consagra el principio de la enseñanza unificada hasta los 14 años, el informe de la "Comisión de encuesta sobre el estado y desarrollo de la enseñanza" publicado en 1963, basándose en el cual el Ministro GRI presentó el plan de su nombre (1964) en el que se describen las reformas propuestas y los plazos para realizarlas, así como los costes previstos. A partir del curso 1966-67 la reforma puede considerarse afianzada y efectiva para la mayoría de los escolares. Entre la encuesta ministerial de 1947 que dio origen a la Ley Gonella y la plena efectividad de la reforma han transcurrido exactamente 20 años.

El ejemplo italiano con su largo período de maduración nos invita a reflexionar en las grandes dificultades que ha de vencer una reforma de este tipo antes de ser efectiva. Dificultades de orden interno al proyecto hasta llegar a establecer un plan coherente y viable, dificultades de orden externo derivadas de las resistencias sociales y políticas que se oponen al plan.

Entre las dificultades internas al propio plan hay que citar en primer lugar las que se refieren al profesorado, los centros y los programas.

En cuanto al profesorado, hay que decidir quiénes serán los encargados de impartir esta enseñanza unificada de los 10 a los 14 años. ¿Serán maestros como ahora ocurre en la enseñanza primaria "larga"? ¿O serán licenciados como ocurre hasta ahora con el Bachillerato elemental? Si se opta porque sean maestros habrá que prever y organizar el tipo de formación que les capacite para esta nueva tarea. Y decidir si se establecen así dos tipos de maestros — de 1.º y de 2.º ciclo — o si se considera que todo maestro puede desempeñar ambas funciones. Si se opta porque sean licenciados habrá que prever cómo se recluta o mejor cómo se atrae a la enseñanza elemental, a una masa tan considerable de profesores con formación universitaria. Un cálculo aproximado los sitúa en el orden de los 50.000.

En cuanto a los centros habrá que decidir si se crean unos centros específicos para este ciclo de enseñanza, si se cursa en centros como los actuales grupos escolares, en cuyo caso los institutos perderían los primeros cursos del bachillerato, o si por el contrario en centros como los actuales institutos, en cuyo caso habría que multiplicar los institutos elementales. Esta decisión, muy difícil de tomar, es, por otra parte, urgente ya que todos los planes de construcciones escolares y, por tanto, de inversiones en educación en los próximos años, están hechos distinguiendo escuelas primarias por un lado, e institutos de seis cursos por otro.

El problema puede plantearse en forma más simple reduciéndolo a preguntar quién se encargará de conceder los certificados de haber cursado la enseñanza básica hasta los 14 años. Claro que es posible una respuesta ecléctica consistente en decir: el segundo ciclo de la enseñanza básica se cursará y acreditará indiferentemente en las escuelas primarias, a cargo de

maestros, y en los institutos, a cargo de licenciados. Una solución de este tipo tiene la ventaja de la comodidad, pero el inconveniente de que deja intacto el dualismo que se pretendía eliminar.

Y queda todavía la cuestión más importante: el contenido de los programas. Téngase en cuenta que ha de ser una enseñanza igualmente adecuada para el que seguirá cursando el bachillerato, como para el que recibirá inmediatamente una formación profesional, e incluso para el que pasará directamente de la escuela al trabajo. Hay que reconocer que idear unos programas que cumplan estos requisitos no es nada fácil y las indicaciones del Libro Blanco sobre el contenido de esta enseñanza, si pedagógicamente son excelentes y sólo merecen alabanzas, dejan sin resolver este problema de fondo.

Proponer la unificación de la enseñanza como hace el Libro Blanco, es una propuesta excelente y que sólo merece aplausos. Es, por otra parte, una propuesta que está en la línea de los tiempos y que fatalmente acabará por imponerse. Pero para convertirla en realidad no basta con proponerla, hace falta establecer el plan y el programa de unificación, y para ello hay que responder antes a preguntas como las formuladas. Mientras ello no se haga, el propósito, tan claramente afirmado en el Libro Blanco, corre el riesgo de quedarse en la enunciación de un buen deseo.

ENSEÑANZA MEDIA Y PROFESIONAL

Siguiendo las previsiones del Libro Blanco, una vez terminado a los 14 años el período de educación general básica, los alumnos se dividirán en los que siguen el bachillerato unificado y polivalente que sustituirá al actual bachillerato superior y los que ingresarán en el trabajo a través de un curso de iniciación profesional. Según las previsiones del Libro Blanco, un 70 % de la población se encontrará en el primer caso.

Al revisar críticamente el estado de la enseñanza en España, el Libro Blanco enumera una serie de defectos de orden pedagógico del Bachillerato actual. Así se refiere a métodos pedagógicos anticuados, a la falta de coordinación en los programas, a la necesidad de formar profesores, a los inconvenientes de la enseñanza libre, etc. Son críticas, por lo general harto fundadas y bien antiguas, y no podemos sino desear que la renovación que así se anuncia se produzca con la amplitud y la rapidez necesarias para estar a la altura de la expansión explosiva del alumnado de enseñanza media comenzada hace unos años y que sigue incrementando su ritmo. Pero aquí nos ocupamos sólo de los aspectos estructurales de la enseñanza.

El nuevo bachillerato constará de tres cursos—los 4.º, 5.º y 6.º actuales—y será único y polivalente. Polivalente significa que además de las materias comunes del programa, los alumnos recibirán según los centros una formación de tipo práctico dirigida a distintos campos profesionales. Como en el Libro Blanco esta polivalencia está sólo insinuada y no entra en detalles de especialidades, programas, tipos de centros, etc., es imposible entrar en su discusión. En todo caso lo que sí se afirma es que a pesar de

la polivalencia habrá un solo bachillerato y por tanto un solo título de bachiller. Terminados y aprobados los tres cursos el alumno recibirá el título de bachiller y tendrá acceso a un curso de iniciación y orientación y a través de él a la enseñanza superior. Aunque no se diga explícitamente, se comprende que este curso de iniciación tendrá un carácter selectivo.

En realidad, este nuevo bachillerato, considerado como camino de acceso a la enseñanza superior, no aporta ninguna modificación estructural importante al actual bachillerato superior. Sólo podría considerarse como tal la sustitución del preuniversitario por el curso de iniciación, pero el cambio se refiere más bien a su contenido pedagógico.

Lo que sí es una novedad importante es la introducción del aspecto polivalente como apoyo de una formación profesional. Por poco desarrollado que esté este aspecto en el Libro Blanco, hay que examinarlo en relación con el sistema de formación profesional de grado medio, o sea de todas las formaciones profesionales que no tienen consideración de universitarias.

El sistema de enseñanza profesional es extraordinariamente importante por el volumen de alumnado al que ha de afectar. Incluso si aceptamos las previsiones más optimistas del Libro Blanco "sólo" la cuarta parte de la población recibirá enseñanza de nivel universitario y hay que aclarar por tanto el sistema de formación del 75 % restante.

Al referirse al sistema actual de formación profesional el Libro Blanco centra sus críticas en la falta absoluta de planificación y coordinación entre las distintas enseñanzas. Es un hecho desgraciadamente hartamente sabido. Cada conjunto de enseñanzas profesionales, cada tipo de enseñanza y a veces incluso cada centro, forma un sistema cerrado. Sólo el conseguir una visión general y coherente de la enseñanza profesional en España es ya una tarea difícil. Basta tener en cuenta la variedad de Ministerios y de instituciones de toda índole que mantienen centros de formación profesional.

Esta variedad y, en ciertos aspectos, incoherencia, tiene una raíz histórica que no es privativa de España sino común a todo el occidente europeo. Hay que recordar otra vez que el bachillerato, como preparación a la enseñanza universitaria ha sido y de hecho continúa siendo el eje del sistema. Las enseñanzas profesionales no universitarias han nacido al margen de este sistema, esporádicamente y para resolver en cada caso una necesidad concreta. No es sorprendente por tanto que formen un conjunto incoherente.

Al mismo tiempo, cualquier formación profesional requiere una cultura básica que se ha supuesto más o menos arbitrariamente que coincidía con la enseñanza primaria o con algún curso de bachillerato. Así su entronque con el eje principal del sistema de enseñanza es muy aleatorio.

Finalmente hay que tener en cuenta que en cualquier campo profesional, la necesidad de una formación específica se siente en la medida en que la actividad se tecnifica, en que ya no basta el "aprendizaje" tradicional. Esta necesidad se ha sentido en forma muy diversa en las distintas áreas profesionales. Y hay áreas profesionales enteras donde la formación profesional es mínima. ¿Dónde se forman y qué formación necesitan las

grandes cantidades de empleados administrativos y comerciales que nuestra sociedad requiere?

Que el Libro Blanco que aspira a un planeamiento integral de la educación afirme la necesidad de una sistematización coherente de las enseñanzas profesionales, es perfectamente lógico. Pero lo importante es examinar en qué medida lo propone. Prescindiendo de la formación profesional a nivel universitario — facultades o escuelas especiales — el Libro Blanco distingue dos niveles de formación profesional. Una es la iniciación profesional que se imparte a los que terminan la enseñanza básica y no seguirán otros estudios. Esta iniciación profesional durará tres o cuatro semestres — no se dice en qué tipo de centros — y podrá prolongarse en una formación paralela al trabajo, por ejemplo en las escuelas de noche.

Otra es la formación profesional de grado medio impartida a los que terminan el bachillerato y no van a seguir estudios superiores.

La existencia de la primera de estas formas supone de hecho la extensión de la enseñanza mínima para todos los españoles hasta los 15 años y medio o los 16, iniciativa admirable si realmente se previesen los medios para llevarla a cabo. Tal como figura en el Libro Blanco — sólo en este punto se habla de ello — más bien parece un añadido para contestar a la objeción de que la enseñanza básica hasta los 14 años no es una preparación profesional. En cuanto a la enseñanza profesional, compatible con el trabajo y que ha de permitir a sus alumnos reincorporarse al bachillerato en cualquier momento, el Libro Blanco es igualmente parco en detalles a pesar de la dificultad que encierra organizar una enseñanza que cumpla estas condiciones.

La verdadera enseñanza profesional para el Libro Blanco es la que comienza en el segundo nivel, una vez el alumno ha terminado, a los 18 años según las previsiones del Libro Blanco, éste será el caso del 50 % de los españoles.

Puede considerarse que esta previsión es exagerada y sin relación con las posibilidades de nuestro país. Es superior en todo caso a las previsiones de otros países de nuestro ámbito cultural. Pero lo que aquí nos interesa es el aspecto estructural. Y lo primero que advertimos es que así toda formación profesional media se convierte automáticamente en formación superior ya que supone el bachillerato terminado (aunque no el curso de iniciación universitaria).

Es cierto que al hablar de bachillerato unificado y polivalente implicará una iniciación profesional en cada uno de sus cursos y que en el gráfico de distribución de la población escolar por edades se prevé que el número de estudiantes de bachillerato irá disminuyendo cada curso. Pero ¿dónde adquirirán una formación profesional estos alumnos, dado que en el esquema de formación profesional sólo empieza a los 18 años, terminado el bachillerato? Es imposible adivinarlo.

Sobre la estructura de la propia formación profesional, su división por sectores, sus conexiones mutuas y con la formación superior, el Libro Blanco no ofrece ningún detalle de interés — aparte de postular su continuidad y su conexión —, de manera que no es posible continuar el comentario.

Para no exagerar la crítica conviene recordar que la interconexión entre enseñanza media y enseñanza profesional media no ha encontrado todavía solución satisfactoria en ningún país. Pero incluso teniéndolo en cuenta es muy difícil evitar la impresión de que lo que en el Libro Blanco se dice sobre formación profesional es lo más flojo del libro. El eje de la atención continúa siendo el bachillerato.

Y dejamos aparte el hecho de que para planear la formación profesional, y aun para planear el sistema educativo, en su conjunto, haría falta conocer a fondo las necesidades de nuestro país en cuanto a profesionales y sus calificaciones.

LA ENSEÑANZA SUPERIOR

Sería absurdo que intentásemos abordar aquí el tema de la enseñanza superior en toda su amplitud; un libro no sería suficiente.

Aquí nos limitamos a comentar el contenido del Libro Blanco, y más exactamente las reformas estructurales que propone el Libro Blanco. Y en relación con la Universidad estas reformas se reducen a dos: la autonomía universitaria y el establecimiento de carreras cortas.

La Universidad necesita autonomía y nuestro país ostenta el triste privilegio de tener el sistema universitario menos autónomo y más centralizado del mundo. No se trata de decir que la autonomía resolverá todos los problemas de la Universidad en un tiempo en que la institución universitaria está en crisis en todas partes, sino de afirmar que la autonomía es condición indispensable para que una universidad tenga vida y desarrollo propios.

El Libro Blanco afirma con fuerza el principio de la autonomía universitaria y hay que aplaudirlo por ello. Pero al mismo tiempo el lector queda con la impresión de que para el Libro Blanco la autonomía universitaria se da por supuesta — basta con anunciarla o decretarla — y que los problemas que realmente le importa tratar son los de la eficacia de su enseñanza. Sin demasiada exageración podría decirse que el modelo de Universidad que contempla es el de una Universidad americana.

Pero para la Universidad española, la autonomía no puede darse por supuesta, sino al contrario, necesita de un ordenamiento jurídico tanto más difícil de precisar cuanto que rompe con toda la tradición de funcionamiento de la Universidad. En una serie de aspectos principales: Reclutamiento de profesorado, Programas de enseñanza, Administración económica, Dirección y órganos de gobierno, es necesario distinguir con precisión el ámbito de autonomía de la Universidad y el ámbito de control de la autoridad estatal y en función de esta distinción reorganizar el sistema de enseñanza universitaria. Es cierto que a lo largo de estos últimos años se han dado una serie de pasos en este sentido pero no se ha llegado todavía, o no se ha dado a conocer, un proyecto coherente de autonomía universitaria para el que por otra parte existen escasos precedentes en nuestro país. Mientras no existe un proyecto de este tipo susceptible de convertirse en una ley, las más hermosas visiones sobre la universidad corren el peligro de quedar en palabras.

La introducción de las carreras cortas en la universidad nos obliga también a hacer una referencia a las universidades americanas, donde efectivamente estas formaciones son muy abundantes. Pero las universidades americanas, tan distintas de las nuestras, ofrecen toda clase de formaciones profesionales, incluso muchas que en Europa no consideraríamos como universitarias. Al pretender introducir en las universidades carreras cortas, necesariamente las asimilamos a las carreras largas. Al lado de la Licenciatura en "Ciencias" larga habría una corta y lo mismo en Farmacia, en Derecho, en cualquier Facultad o escuela especial, y la carrera "corta" sería la primera parte de la "larga" o completa. Pero ¿para qué servirían las carreras "cortas"? En las Facultades de Ciencias y Letras la respuesta nos parece fácil: para los grados elementales de la enseñanza. En otras facultades, en cambio, la respuesta nos parece difícil o imposible.

Al reflexionar sobre estas carreras cortas nos asalta una primera duda. ¿Quién, por su propio impulso, después de tres años de cursar una carrera, va a renunciar a continuarla hasta su término natural? Parece evidente contestar que nadie y por tanto deducir que la separación en dos niveles de carrera exigirá una selección a rajatabla.

Pero esta separación de dos niveles de enseñanza en la Universidad plantea una dificultad mucho más grave que puede extenderse a todo el proyecto unificador del Libro Blanco.

La raíz de la dificultad es la siguiente: toda formación profesional supone una formación general y una formación especializada. Si un período educativo lo concebimos como preparación remota a un ejercicio profesional, su contenido ha de ser lo más general posible. Si el mismo período lo concebimos como preparación próxima a un ejercicio profesional, su contenido ha de ser lo más especializado posible. Ahora bien, cuando unificamos un nivel de enseñanza —enseñanza básica, bachillerato polivalente o enseñanza en una facultad, lo que pretendemos es que esta enseñanza sirva a la vez de preparación remota para unos que van a continuar estudiando y de preparación próxima para otros que se integrarán inmediatamente en un ejercicio profesional.

Un ejemplo sencillo ilustrará lo que con esto se quiere decir. Supongamos que alguien pretendiese unificar las formaciones del médico, el practicante y la enfermera. Una solución fácil pero absurda sería conceder el título de enfermera al que ha cursado tres cursos de medicina y el de practicante al que ha cursado cuatro. Y a la inversa, permitir el ingreso en cuarto curso de medicina al que ha terminado la carrera de enfermera y en el quinto al que es practicante. Una solución más lógica sería establecer una enseñanza médica en cuyos cursos unas asignaturas serían generales y comunes a todos los alumnos, otras generales sólo para los futuros médicos y otras especializadas para los que van a ejercer inmediatamente como practicantes o como enfermeras. No pretendo que esta solución sea viable o útil en el caso de la medicina —probablemente no lo es—. Lo que pretendo es ilustrar la raíz de la dificultad que se encuentra —y que hay que resolver— cada vez que se pretende unificar formaciones profesionales de distinto nivel.

La dificultad así señalada no es cuestión baladí, sino que está en el corazón de las dificultades de la educación moderna. Desde siempre se ha tendido a una educación unitaria en nombre de la unidad del hombre y de la cultura. Hoy añadimos a esta tendencia la preocupación por la igualdad de oportunidades, en cuanto separamos a un individuo del tronco común para especializarlo le impedimos prepararse para especializaciones de más alto nivel. Pero al mismo tiempo el progreso de la ciencia y de la técnica exige cada vez una mayor especialización y una especialización más temprana. Esto es lo que hace la unificación y sistematización de la enseñanza una cuestión tan complicada.

EL PROFESORADO

En la reforma de la educación que propone el Libro Blanco se atribuye con razón un papel primordial a la renovación y modernización de los métodos pedagógicos. Una buena parte de sus páginas se dedican a este tema. Y es justo reconocer que todas las iniciativas y mejoras que propone en este campo son justísimas. Pero a renglón seguido hay que añadir que la mejora de los métodos de enseñanza no se resuelve con declaraciones ni disposiciones que con facilidad se convierten en letra muerta, sino que resulta de la calidad de los enseñantes y también de la calidad —del trabajo cotidiano si se quiere— de los organismos que dirigen y administran estos enseñantes, de los que los forman y seleccionan, ayudan y controlan en su labor.

Aunque en este comentario nos limitamos a los aspectos estructurales de la reforma, el tema de los profesores es tan importante y está de tal modo ligado con la organización de la enseñanza y aun con el de la estructura social del país, que no podemos dejar de aludirlo.

Fiel a su preocupación por la renovación de los métodos pedagógicos, el Libro Blanco insiste en la importancia de la formación del profesorado, tarea que confiere a unos Institutos de Ciencias de la Educación, que se constituyen así en pilares y motores del movimiento de reforma de la educación. Estos Institutos, localizados en las universidades, además de funciones de investigación y de aplicación pedagógica al servicio de cualquier tipo de centros, asumirán la tarea de formar al profesorado en todos los niveles, del más alto al más bajo, lo que supone una reestructuración muy importante del sistema actualmente vigente.

Prescindiendo de discutir las posibilidades de esta reestructuración, difícil de imaginar mientras no se concrete más la organización de estos Institutos, queramos fijarnos en otro aspecto del problema del profesorado al que el Libro Blanco no alude: el de su reclutamiento.

No es un secreto para nadie que el auténtico “cuello de botella” para la extensión de la enseñanza en todos los países, y especialmente en los países desarrollados, es el de conseguir un número suficiente de profesores. Es fácil afirmar que se trata simplemente de un problema de retribución, pero hay que tener en cuenta que a medida que aumenta el desarrollo económico de un país, y por ello puede pagar mejor a sus maestros, aumenta

también el nivel de retribución en todas las actividades económicas, por ejemplo en la industria, y normalmente más de prisa que las retribuciones del magisterio. Los tiempos en que para vastas zonas de la población el magisterio era una de las pocas formas posibles de promoción social han terminado o están a punto de terminarse. Añádase a ello que el magisterio ha de ejercerse en todo el ámbito geográfico de un país y que buena parte de la población vive en zonas rurales y semirurales, mientras el paso por la Universidad o por un centro de enseñanza superior lleva a preferir el vivir en un medio urbano. No hemos de extrañarnos por tanto de que la falta de profesorado se haga cada vez más acuciante, especialmente en ciertos sectores: magisterio en ambiente rural, profesorado de ciencias en enseñanza media. Es cierto que en España esta escasez sólo se ha iniciado, pero su tendencia es a aumentar. El ejemplo de otros países es bastante ilustrativo en este sentido.

¿Cuántos profesores harán falta para atender a la extraordinaria expansión de la enseñanza media y universitaria que propone el Libro Blanco? Resulta sorprendente que el Libro Blanco no haga ninguna previsión en este sentido, teniendo en cuenta que los cálculos necesarios para esta previsión no parecen demasiado difíciles, partiendo de la base de que las cifras totales de la población española en edad escolar son conocidas por el censo. A primera vista, y sin pretender ninguna precisión, parece que sólo para el segundo ciclo de la enseñanza básica habrá que pensar en una cifra de profesores del orden de 50.000 y otros tantos para el bachillerato unificado, todos ellos con algún tipo de formación universitaria. Si tenemos en cuenta que en el conjunto de las facultades de ciencias y de letras de toda España han terminado este curso sus estudios unos 3.000 estudiantes, de los que no más de la tercera parte se dedicarán a la enseñanza, es fácil deducir que la falta de profesorado amenaza con ser el obstáculo más importante para la aplicación de los proyectos del Libro Blanco.

ALGUNOS CONDICIONANTES DE LA REFORMA

El objetivo explícito del Libro Blanco es revitalizar la educación y ponerla al servicio del desarrollo de la sociedad española. Y puede creerse que si se cumplen las propuestas programáticas con que el Libro Blanco cierra su exposición, este servicio se cumpla.

Pero entre unas propuestas programáticas y su traducción en una realidad, hay un largo camino. A lo largo de este comentario hemos notado una serie de limitaciones que obligan a considerar el Libro Blanco más como la enunciación de unos objetivos que como un plan definido y apto para su realización. Pero nos queda todavía por aludir brevemente a algunos factores que han de condicionar esta aplicación.

Están, en primer lugar, por supuesto, los factores económicos. Actualmente hay un acuerdo general en considerar que la mejora de la educación en España ha de exigir inversiones considerables y que estas inversiones están tanto más justificadas cuando nuestro gasto público en educación es inferior al que corresponde a nuestro grado de desarrollo, como demues-

tran fácilmente las comparaciones internacionales. No debe por tanto espantarnos que lo que se propone en el Libro Blanco sea "muy caro".

Pero la inversión en educación, como cualquier inversión, tiene unos límites determinados por los recursos económicos del país. ¿Hasta qué punto se atienen las propuestas del Libro Blanco a estos límites? La ausencia en el mismo de cualquier consideración económica, nos impide contestar a esta pregunta. Pero es evidente que incluso el lector más ingenuo en economía se siente incómodo ante este silencio.

Baste un botón de muestra. El solo curso de iniciación a la enseñanza superior, dado en las condiciones que prevé el Libro Blanco, abarcando al 30% de la población y a cargo de profesores universitarios, costaría él solo, calculando a ojo de buen cubero, 5.000 millones de pesetas, en el supuesto de que el estado corriese con todos los gastos.

Existen por otra parte condicionamientos sociales de los que apenas si podemos hacer más que indicar la existencia. ¿Cómo se articula la existencia de los centros de enseñanza privada con la gratuidad de la enseñanza, al menos en el período básico? ¿Cómo se mantienen los "derechos adquiridos" de los cuerpos de funcionarios de las instituciones de toda clase, afectados por la reforma? ¿Cómo se desmonta el centralismo administrativo sin que el sistema se desmorone? Las preguntas podrían multiplicarse. Es fácil pronosticar que la reforma encontrará fuertes resistencias y será muy difícil distinguir entre las críticas objetivas y constructivas, preocupadas por hacer viable la intención del Libro Blanco y las basadas en la inercia o en la defensa de posiciones particulares.

Desde otro punto de vista es obvio que la traducción de los proyectos del Libro Blanco en realidades sólo puede hacerse a través de una legislación. Y de acuerdo con su pretensión de proceder a una reforma integral y coherente — una reforma de todo el sistema — esta legislación ha de ser completa y sistemática. No basta con la ley de bases que el propio Libro Blanco anuncia, son necesarias y urgentes las leyes que ordenen los distintos campos de la educación. Esta necesidad es tanto más clara cuanto que las leyes actuales están más que atrasadas, superadas. Piénsese en la Ley de Ordenación Universitaria de 1940, prácticamente caída en desuso cubierta por una serie de disposiciones posteriores inconexas.

Pero los comentarios que hemos hecho demuestran que las propuestas del Libro Blanco requieren todavía una larga maduración y conexión antes de poder convertirlas en textos legales. Para que el Libro Blanco pudiese considerarse como un proyecto de reforma habría que empezar por distinguir entre objetivos a largo plazo y objetivos a corto plazo, entre propósitos para el futuro y proyectos para realizar inmediatamente.

Mientras esto no ocurra, la suprema autoridad educativa, el Ministerio que ha lanzado el Libro Blanco, se verá dividido entre la necesidad de aplazar la reforma hasta completar su estudio y darle una base legal y la tentación de introducir inmediatamente modificaciones que compliquen todavía la situación actual y pueden comprometer por ello la reforma futura.

Lo que está ocurriendo en el nivel universitario, donde no se vislumbra todavía la ordenación jurídica de la autonomía, al mismo tiempo que se

multiplican iniciativas que en parte suponen y en parte hipotecan esta futura autonomía, es un buen ejemplo de los peligros que comporta esta situación intermedia.

En todo caso es evidente que este período de expectativa no puede prolongarse indefinidamente. Sería trágico que la gran esperanza fomentada por el Libro Blanco se disolviese en improvisaciones. Porque la reforma profunda y coherente de la educación en España es ciertamente urgente.