

La reforma en marcha.

LA POLITICA DE PROMOCION ESTUDIANTIL

Carlos DIAZ DE LA GUARDIA

ANTECEDENTES

Hay que entender la promoción estudiantil como una función del Estado moderno en su misión de fomentar el bienestar social para configurar una sociedad de acuerdo con los principios de justicia, donde tengan acceso a la formación intelectual todos los ciudadanos.

En este sentido, la idea de Integración social es una de las claves ideológicas de la reforma educativa; y, por ello, la Ley General de Educación promueve la democratización de la enseñanza, ofreciendo a los españoles igualdad de oportunidades ante el estudio, dentro del límite fijado por los recursos disponibles. Las formas jurídicas para conseguir este objetivo son la obligatoriedad y la gratitud.

Mientras que no se llegue a la extensión de la gratuidad en los niveles o grados educativos, se hace necesario mantener y fomentar la política de promoción estudiantil al objeto de evitar o mitigar en lo posible que el nivel de renta familiar condicione el acceso a la educación. El despilfarro de cerebros aptos para impulsar la sociedad desde los diferentes puestos de trabajo es la cuenta más pesada que puede pagar un país, cuando no se dedica atención a la política de igualdad de oportunidades.

Los antecedentes de la promoción estudiantil en la etapa histórica actual hay que centrarlos en la Ley de Protección Escolar de 1944, respaldada por tímidos medios económicos y, sobre todo, por la ley de 21 de Julio de 1960, que creó los Fondos Nacionales para la Aplicación del Impuesto Social y del Ahorro. Esta legislación básica, más la que se ha dictado posteriormente, ha permitido el desarrollo del principio de igualdad de oportunidades, que ha producido un impacto considerable en la estructura social de la población escolar española, y, en consecuencia, en la estructura de la población activa, atendiendo al origen social de sus elementos personales.

Aunque la filosofía de la promoción estudiantil es de lo más fascinante que existe dentro del marco educativo, no es propósito de este trabajo adentrarse en la misma, y sólo se quiere exponer en síntesis cuál es la situación actual de este campo, aunque cuesta trabajo silenciar la evaluación de resultados.

La Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa consagra esta política al señalar que «para hacer posible el ejercicio del derecho de los españoles a la educación en los niveles posteriores al obligatorio, el Estado dará plena efectividad al principio de igualdad de oportunidades en función de la capacidad intelectual, la aptitud y el aprovechamiento personal mediante la concesión de ayudas, subvenciones o préstamos necesarios a los alumnos que carezcan de los indispensables medios económicos».

En el marco administrativo es preciso destacar el decreto de 28 de enero de 1970, que atribuyó a la Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa, en la esfera de la Administración Central, la responsabilidad de la política social del Ministerio, mediante la promoción, dirección y coordinación de las actividades encaminadas a garantizar al estudiante la posibilidad económica de realizar estudios.

CLASES DE PROMOCION ESTUDIANTIL

Interesa, para establecer el análisis presente, fijar la sistemática que refleje dos aspectos o campos de actuación de la promoción estudiantil, ya desarrollados, pero que es necesario impulsar al máximo: el individual y el institucional.

La promoción escolar individual se lleva a cabo a través de la política de concesión de ayudas económicas individualizadas, mediante una variada gama de ayudas y préstamos, siempre en evolución, que recoge en lo posible todos aquellos supuestos en que es necesario actuar por medio de la concesión de ayudas al estudiante e, incluso, de la acción asistencial.

La promoción escolar institucional y de servicios se desarrolla a través de la acción de los colegios mayores, colegios menores, escuelas hogar, residencias para estudiantes y centros de vacaciones, así como con el mantenimiento de servicios al estudiante de transporte estudiantil, alimentación escolar y material escolar.

A) Promoción estudiantil individual

Durante el último cuatrienio la promoción estudiantil individual ha experimentado profundas variaciones, tanto cualitativas como cuantitativas.

Por un lado, ha sido necesario dar respuesta a la consideración que la sociedad actual presta a la educación como un bien necesario y para todos. Ello ha motivado un importante crecimiento de los fondos destinados a estas atenciones, que ha supuesto, en un quinquenio, un aumento del 53 por 100. Sin embargo, este incremento, aunque importante, no es suficiente para atender las necesidades que hay que afrontar.

Por otro lado, la trascendental renovación que ha supuesto la Ley General de Educación ha hecho necesaria la revisión de la política requerida en este campo social para adecuarla, no sólo en sus líneas directrices, sino también en la tipificación de sus figuras, a los principios de la Ley y a la estructura del nuevo sistema educativo.

Aspectos cualitativos

La entrada en vigor de los Planes de Inversiones XI, XII y XIII del Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades, unida

al Régimen General de Ayudas, que desarrolla las líneas de la política de promoción estudiantil, ha sido completada con la iniciación de una serie de nuevos principios de promoción. La nueva estructura de la promoción estudiantil ha pretendido preferentemente que las ayudas otorgadas guarden relación con las necesidades reales que acrediten los peticionarios, dadas las especiales circunstancias de nivel, grado o modalidad educativa de que se trate.

Por otro lado, y en el marco de la política de escolarización total en todos los niveles, las ayudas tienden a favorecerla, actuando como instrumentos de ella. En este sentido, se tiende progresivamente a la supresión de estas ayudas, cuando se imparta gratuitamente la enseñanza y no existan, por tanto, estos gastos. Por el contrario, se mantienen y refuerzan las que se refieren a los servicios de transporte y comedor, alojamiento, etc., cuando los estudiantes, por sus circunstancias, las necesiten.

Así, pues, las tradicionales becas y ayudas al estudio se han visto enriquecidas con una clasificación sistemática, donde el alumno puede solicitar ayudas individualizadas de enseñanza, comedor, transporte escolar, centro residencial y atenciones complementarias, siendo algunas de ellas compatibles entre sí y acumulables sus diversas cuantías.

Hay otros aspectos nuevos, como la creación de las comisiones asesoras de centros, formadas por profesores, padres de alumnos y alumnos, que informan preceptivamente sobre la situación económica y familiar de cada solicitante, con lo que se ha conseguido, en gran parte, evitar las declaraciones incorrectas que puedan producir la concesión de la beca en perjuicio de otros alumnos más necesitados y, por tanto, de la sociedad, que sufre esta anomalía.

Conviene destacar, dentro de la Educación Universitaria, las becas-salario, creadas hace cinco años con 1.000 plazas y 3.758 en el curso académico de 1972-73, en las que colabora con el Ministerio de Educación y Ciencia el Mutualismo Laboral. Estas becas cubren dos finalidades: el otorgamiento del salario que la familia del alumno percibe, sin que él pueda dedicarse a una actividad lucrativa, más la financiación de los gastos que directamente le ocasionen los estudios para los que recibe la correspondiente beca.

Otra novedad es la beca-colaboración, concedida a los estudiantes de los dos últimos cursos de la Educación Universitaria, en los que la ayuda económica se convierte en una contraprestación a la colaboración prestada por el alumno a la Administración durante tres horas diarias en centros de estudios, investigación o servicios que permiten que el alumno complete su formación y pueda prescindir del trabajo remunerado en otras actividades laborales sin conexión con la enseñanza. En muchos casos, estas becas ayudan como semillero de vocaciones hacia la docencia y pueden reforzar, incluso, al personal docente de un centro en labores auxiliares y complementarias.

Como medidas de adecuación de la promoción estudiantil a la nueva estructura educativa deben considerarse, también, la incorporación de las antiguas escuelas de magisterio, técnicas de grado medio, etc., a las convocatorias de la Educación Universitaria, las convocatorias específicas para ramas especiales de Formación Profesional, Educación Especial y Educación Permanente de Adultos, así como la convocatoria de ayudas para actividades extra-escolares, que son las realizadas voluntariamente fuera del tiempo obligatorio y que fomentan la más perfecta formación del alumno.

Aspectos cuantitativos

El incremento del número de ayudas de créditos es muy importante, pero, por desgracia, inferior a la demanda que se produce anualmente.

El montante global de los últimos cuatro Planes de Inversiones del PIO y su aumento interanual es el siguiente:

Planes de Inversiones	Curso	Millones de pesetas	Número Índice Año base: 1970=100
X Plan	1970-71	3.000	100
XI Plan	1971-72	3.200	106
XII Plan	1972-73	3.800	126
XIII Plan	1973-74	4.300	143

El número de becas concedidas en el curso 1972-73 ha sido el siguiente:

Educación General Básica no estatal	87.896
Bachillerato	197.134
Formación Profesional	65.880
Educación Universitaria	25.290
Otros estudios	6.102
Total	382.307

Independientemente se concedieron en la Educación General Básica estatal las siguientes ayudas:

Escuelas hogar	33.751
Transporte escolar	163.982
Comedores escolares	265.000
Total	462.733

La extensión del Seguro Escolar

El Seguro Escolar fue creado en 1963 para garantizar al estudiante la cobertura de determinados riesgos.

Las prestaciones actualmente establecidas y realizadas por la Mutua-
lidad del Seguro Escolar son las siguientes:

Accidente escolar. Cubre la atención médico-farmacéutica completa, incluso el internamiento sanatorial e intervenciones quirúrgicas.

Tuberculosis pulmonar y ósea. Lleva consigo los cuidados médicos, entre los que pueden prestarse el alojamiento en centros sanatoriales, quirúrgicos y gastos farmacéuticos.

Neuropsiquiatría. Puede suponer internamiento o tratamiento sin Internamiento sanatorial. Es prestación muy importante.

Cirugía general. Que cubre todas las especialidades.

Infortunio familiar. Es la más importante desde el punto de vista financiero. Cubre el caso de fallecimiento del cabeza de familia del estudiante que sea mutualista y la ruina o quiebra familiar. El alumno percibe una pensión anual de 14.400 pesetas. Las prestaciones durante el curso 1972-73 se aproximan a 25.000.

Igualmente existen prestaciones de tocología, psicoterapia y radioterapia.

El campo de aplicación del Seguro Escolar se inició con los estudiantes de las Facultades Universitarias y Escuelas Técnicas Superiores y ha ido ampliándose progresivamente, siendo los alumnos de Formación Profesional los últimos a los que se extendió en 1972. Actualmente hay 850.000 alumnos inscritos en el mismo.

Procedimiento de selección, orientación y control de becarios

El procedimiento de selección de becarios ha sido también objeto de atención especial con unos efectos extraordinarios. La participación de la sociedad ha sido reforzada con la inclusión en todos los jurados de selección de representantes de las Asociaciones de Padres de Alumnos y de los sectores sociales, culturales y económicos de la localidad, y de los propios alumnos.

En cuanto a la orientación y control de los becarios, se han adoptado medidas importantes, como la creación de la figura del tutor de becarios, con la misión de aconsejar, dirigir y estimular al estudio a los alumnos que están a su cargo, y la creación del fichero provincial de becarios, que es de gran interés para evaluar los rendimientos de la promoción estudiantil, instrumento necesario en toda la política educativa.

B) Promoción estudiantil institucional

Servicios complementarios

La política de concentración escolar en la Educación General Básica, como consecuencia de la supresión de las escuelas unitarias o de las exigencias de la segunda etapa de la Educación General Básica, requiere el establecimiento de servicios de transporte, comedor o escuela hogar, que se financian a través de las ayudas que otorgan los planes de inversiones del PIO.

El transporte escolar se estableció en el año 1962, en un principio con el fin de resolver el problema que se creaba a los alumnos de determinadas agrupaciones escolares. Posteriormente, con la creación de las escuelas comarcales, el transporte se hizo indispensable para el funcionamiento de aquéllas. Por su parte, la Ley General de Educación, al fijar en el Estatuto del Estudiante los derechos de éste, consigna la necesidad del servicio de transporte escolar «que exija la escolaridad obligatoria».

El incremento de la política de transporte escolar ha sido extraordinario en los últimos años, como consecuencia de los planes de comarcalización y de construcciones de centros de Educación General Básica llevados a cabo por otros servicios del Departamento, y su financiación recae sobre los fondos de promoción estudiantil. Mientras que en 1962 existían 10.000 niños transportados y 15.000.000 de pesetas para cubrir las atenciones financieras, en el pasado curso 1972-73 se transportaron 163.000 niños, que supusieron un montante económico de 531.000.000 de pesetas. En cuanto a los come-

dores escolares, y dejando a un lado aquellas humildes cantinas escolares existentes en otras épocas, interesa destacar el convenio celebrado entre el Gobierno español y los organismos internacionales UNICEF y FAO el 7 de mayo de 1954, que fomentó los servicios de alimentación a través del establecimiento de un meditado Programa de Alimentación y Nutrición. Agotado este Programa, la obligación pasa al Gobierno español, que, a través, igualmente, de las becas del PIO, presta un refuerzo extraordinario al desarrollo de la Educación General Básica.

Para dar igualmente una idea numérica del volumen de estos servicios, baste decir que, frente a 26.000 niños que dispusieron del servicio de comedor en 1960, con un presupuesto de 25.000.000 de pesetas, en el curso 1972-73 existieron 265.000 niños inscritos en los comedores escolares y el PIO ha dedicado un presupuesto de 974.000.000 de pesetas.

En apoyo de esta política, hay que destacar que la Ley General de Educación, al enumerar los derechos del estudiante, incluye el servicio de alimentación escolar, que exige la escolaridad obligatoria.

Otra de las instituciones que desde la promoción estudiantil refuerza el funcionamiento de la Educación General Básica es la escuela hogar, que constituye un instrumento de escolarización de la población infantil que reside en zonas diseminadas, donde no es posible construir escuelas, careciendo además de carreteras donde pueda establecerse el transporte escolar.

Las cifras de incremento son espectaculares desde su creación. Así, en el curso académico 1964-65 existían 23 escuelas hogar y en el curso académico 1972-73 ascienden a 293, con un gasto de funcionamiento de 447.000.000 de pesetas con cargo al PIO.

La financiación de estos servicios de Educación General Básica con cargo al PIO supone una amplia aportación económica, que se incrementa año tras año.

Colegios menores

Por decreto de 18 de abril de 1963 se regularon los colegios menores, recogiendo los preceptos de la Ley de Enseñanza Media de 26 de febrero de 1963, que preveía la reglamentación de estos centros residenciales.

En virtud de este decreto, se declaró a los colegios menores instituciones residenciales destinadas a completar de modo específico la labor educativa de aquellos alumnos que se alejan de sus domicilios para cursar estudios en otra localidad.

Los colegios menores podrán ser promovidos por fundación directa del Ministerio de Educación y Ciencia o por iniciativa de los centros oficiales de enseñanza de grado medio, por organismos de la Iglesia, del Movimiento, corporaciones públicas o privadas o por particulares.

En la actualidad existen 204 colegios menores reconocidos, de los que 116 son masculinos y 86 femeninos. Las plazas existentes ascienden a 36.000. El PIO concede anualmente ayudas de colegios menores a los residentes en los mismos.

Colegios mayores

La institución de los colegios mayores ha estado siempre ligada a nuestras mejores tradiciones culturales y educativas. Reincorporada a la vida

universitaria por decreto-ley de 25 de agosto de 1926, fue restaurada por decreto de 21 de septiembre de 1942 y por la Ley de Ordenación Universitaria de 29 de julio de 1943.

Los colegios mayores se configuran como órganos de la Universidad para el ejercicio de la labor educativa y formativa que a ésta incumbe, siendo sus fines fundamentales inculcar a los universitarios el sentido de convivencia y solidaridad, formar a los residentes en su espíritu de responsabilidad personal y de entendimiento social y proporcionar una más lograda formación humana, religiosa, social y pública.

Los directores de los colegios mayores de fundación docente universitaria son nombrados a propuesta del rector, y, en los restantes, el rector eleva al Ministerio de Educación y Ciencia la propuesta del Patronato o entidad fundadora.

Dado el importante papel que, en función de sus fines, corresponde a los colegios mayores en el contexto de la vida universitaria, el Estado y otras corporaciones públicas han realizado un considerable esfuerzo para la creación y sostenimiento de esta clase de centros.

En el curso académico 1972-73, el número de colegios mayores, incluidos tanto los de fundación directa universitaria como los debidos a la iniciativa privada, ascienden a 189, con un número aproximado de 20.000 plazas para residentes. Estas cifras, aun siendo importantes, deben ser incrementadas, pues la enorme expansión de alumnos que tiene la Educación Universitaria supera ampliamente el incremento de plazas de los colegios mayores.

El Estado, consciente del importante papel de estas instituciones, atiende al fomento de los mismos y, sobre todo, a conseguir se otorgue preferencia a los alumnos de mejor rendimiento educativo y, en caso de igualdad, a los que tengan menores recursos económicos.

El PIO concede becas específicas para colegios mayores anualmente en sus planes de inversiones, que incrementan los fondos que la Ley de Ayuda Económica destinó a becas y subvenciones a los mismos.

Recientemente se ha reglamentado la finalidad y funcionamiento de los colegios mayores.

Centros de vacaciones escolares

Estos centros tienen por objeto proporcionar a los niños en edad escolar unas vacaciones al aire libre, enseñándoles a participar de la vida de la naturaleza, de la libertad responsable y la convivencia en comunidad. Además amplían la obra formativa de la escuela, ordenan el ocio o tiempo libre, enseñan a organizarse a sí mismos, fomentan la convivencia nacional e internacional y cuidan del desarrollo físico de los niños.

Los antecedentes de estos centros hay que buscarlos en el año 1887, fecha en la que se pusieron en marcha las colonias escolares del Estado. En la actualidad funcionan 183 centros de vacaciones escolares por todas las regiones. Cada uno suele tener una capacidad media de 100 alumnos, funcionando en dos turnos de veinte días de duración cada uno. La clasificación de los centros de vacaciones escolares es muy variada, pues existen diversas modalidades: nacionales, internacionales, de intercambio, de integración social, de recuperación, etc. Los centros se distribuyen entre las playas, montañas, zonas urbanas y de características especiales, como los centros de vacaciones en la nieve.

Otras acciones de la promoción estudiantil

Hay otra serie de variantes de la promoción estudiantil de las que no se ha hecho mención expresa porque figuran englobadas en la promoción escolar individual o en la institucional, a través de la convocatoria general de ayudas o convocatorias especiales. Tales son: la convocatoria de educación especial para deficientes e inadaptados; las ayudas para formación profesional y capacitación agraria; la de formación de profesores de educación política, cívico-social, educación física, actividades domésticas; el fomento de las actividades de música, danza, actividades literarias y teatrales, artes plásticas; la concesión de ayudas o bolsas de viaje o préstamos para profesores o graduados que desean obtener su especialización profesional; los premios en metálico a los mejores becarios; las ayudas asistenciales; el mantenimiento del servicio del Seguro Escolar; estudios eclesiásticos; ayudas a maestros nacionales para estudiar materias universitarias; las becas para formación especializada en investigación educativa, en colaboración con el CENIDE, en virtud del acuerdo entre el Gobierno español y el Fondo Especial de Naciones Unidas; y tantas otras actividades que abarca la acción de la promoción estudiantil en una labor silenciosa, que en el pasado curso académico ha supuesto la concesión de 900.000 ayudas, aproximadamente.

La igualdad de oportunidades frente al futuro

Solamente, a título histórico, se ha hecho referencia en este trabajo a una síntesis de la igualdad de oportunidades en el pasado, pero lo importante no es lo que se ha hecho, sino lo que queda por hacer en este campo.

Hay que hacer frente ya a una educación progresivamente renovada; se camina, además de por la educación regular, por los senderos de la educación permanente a la ciudad educativa, recientemente diseñada, donde la adquisición de conocimientos no se detendrá nunca, ni por razones de edad, ni por razones profesionales, pues el perfeccionamiento de su formación será exigido a todos los hombres en el futuro. Por ello, la promoción estudiantil tiene que actuar enérgicamente—sin llegar tarde—en la edad escolar para ir ampliando sus áreas de acción, sus métodos, e impulsando la política social de ayuda al estudio que lleva a cabo el Gobierno, cuyos destinatarios son los becarios; muchos de ellos ya, por su formación intelectual adquirida, son promesas y fundadas esperanzas de España.