

Reflexiones acerca del sistema escolar español

ARTURO DE LA ORDEN HOZ

Inspector de Enseñanza Primaria

La estructura de un sistema nacional de educación suele considerarse más un problema político-administrativo que propiamente pedagógico. Sin embargo, es evidente que, en cuanto el sistema constituye el ámbito o marco general de referencia en que instituciones y personas desarrollan la función educativa, la estructuración del mismo no puede quedar al margen del pensamiento pedagógico. Por supuesto, que el alcance asignado aquí a lo «pedagógico» rebasa con mucho el limitado concepto que identifica la pedagogía con el mero discurrir sobre la actuación organizativa docente dentro del aula, y sus posibles fundamentos lógicos, psicológicos o metafísicos. Nada relacionado con la formación y desarrollo perfectivo del hombre, individual y socialmente considerado, es ajeno a la pedagogía en su más amplia y auténtica significación.

Un sistema escolar no es la creación caprichosa de políticos y educadores, sino más bien el reflejo de la sociedad a quien sirve y, por tanto, resultado, a su vez, de la interacción de los diversos elementos que han configurado el perfil de la misma. Sadler, a comienzos de siglo, apunta ya la idea, hoy generalizada, de que los factores externos a la propia escuela son en educación aún más importantes que los internos (1); Ortega y Gasset, entre nosotros, sustenta una opinión similar cuando dice: «La escuela, como institución normal de un país, depende mucho más del aire público en que íntegramente flota que del aire pedagógico artificialmente producido dentro de sus muros» (2).

En efecto, un sistema nacional de educación es una planta-vida nacida de la sustancia física y espiritual del país y alimentada por ella; nada más lejos de un esquema organizativo, variable a voluntad. Políticos y pedagogos, al trazar las líneas de un sistema, no pueden prescindir de estas

fuerzas determinantes que necesariamente han de influenciar la arquitectura del mismo. El profesor Hans (3) señala que «todo sistema escolar es el resultado de luchas y dificultades quizá olvidadas y cuyas raíces se pierden en el tiempo, refleja muchos de los aspectos no visibles de la vida nacional, las facetas positivas y negativas del carácter de un pueblo. Intuitivamente tienden los sistemas escolares a satisfacer, mediante la instrucción, las necesidades más perentorias del país, y ponen frecuentemente de manifiesto los problemas y puntos de fricción que en anteriores periodos dieron lugar a las más agrias disensiones». En resumen, el espíritu, la tradición, los ideales no escritos, pero patentes, de un sistema de educación, hemos de buscarlos no en el interior de las escuelas ni en la sistemática de la ciencia pedagógica, sino más bien en las características de la sociedad a quien sirve.

Sin olvidar que tales características se implican mutuamente, podemos establecer, como factores determinantes de la estructura de un sistema escolar, las ocho categorías generales siguientes: factores históricos, sociales, políticos, económicos, religiosos, culturales, pedagógicos e influencias de otros países. Resulta ocioso para nuestro propósito alargar estas líneas con un estudio detallado de los modos de influencia de cada uno de estos grupos de factores en los sistemas educativos. Bástenos conocer su existencia como introducción a las reflexiones que siguen sobre el sistema escolar español.

CONSIDERACIONES CRÍTICAS ACERCA DE NUESTRO SISTEMA EDUCATIVO

Una mirada a la vida española actual pone de manifiesto que las condiciones sociales, económicas, demográficas, culturales, políticas, religiosas, etcétera, que la determinan son completamente

(1) SIR MICHAEL SADLER: *How far can we learn anything of practical value from the study of foreign systems of education?* Londres, 1900.

(2) JOSÉ ORTEGA Y GASSET: *Misión de la Universidad*, Obras completas, tomo IV, 316 págs. Revista de Occidente, Madrid.

(3) NICHOLAS HANS: *Comparative Education*. Routledge and Kegan Paul. London, 2.ª edit., 1951.

distintas de aquellas que en su día justificaron la estructura escolar que hoy subsiste. Estas condiciones no sólo han cambiado radicalmente, lo cual constituiría ya en sí mismo un serio obstáculo para la adaptación de la escuela a las necesidades actuales, sino que el cambio prosigue y a un ritmo vertiginoso, lo cual agrava el problema, acentuando la inadecuación del sistema educativo a las nuevas estructuras socio-económicas del país y a las aspiraciones de la comunidad nacional.

Problema de gran envergadura es la total desconexión entre la Enseñanza primaria y las Enseñanzas medias, concebidas aún como sistema independiente para ciertas minorías del país, mientras aquélla va dirigida a la gran masa menos afortunada de la población. Una prueba de esta falta de coordinación la obtenemos simplemente al comparar el tipo de formación, *status*, y salario del catedrático de Instituto con los correspondientes al maestro primario. La relación entre ambos docentes es escasa: se desconocen mutuamente porque en el fondo sirven funciones totalmente distintas, aunque ambos se dediquen a la enseñanza.

La existencia de miles de pequeñas escuelas (unitarias y mixtas en su mayor parte) ha impedido instrumentar el sistema con todos los servicios que una escuela actualizada requiere. Tal carencia de servicios ha convertido a gran número de nuestras escuelas en instituciones de vida lánguida, perdidas en la geografía nacional sin pulso ni vida propia (4).

Por supuesto, una de las causas que han contribuido a restar eficacia al sistema ha sido la permanente insuficiencia de la remuneración del personal docente, cuyos efectos desmoralizadores han influido negativamente en el reclutamiento, selección y formación del magisterio. Estas circunstancias no pueden menos de reflejarse, a su vez, en el rendimiento educativo.

Por otra parte, desde el ángulo administrativo o de gobierno, el sistema presenta algunas incongruencias. Así, mientras en el plano nacional la autoridad es única y reside en la Dirección General de Enseñanza Primaria, en el plano provincial la responsabilidad se diluye entre un número creciente de organismos, prácticamente independientes entre sí, y cuya coordinación queda muchas veces al azar; y en el plano local no existe de hecho autoridad educativa, y nadie se siente directamente responsable de la educación en la localidad.

Todos estos, a mi modo de ver, defectos graves del sistema escolar nacional, actuando durante años, han impedido el desarrollo normal de la educación en España. En tiempos anteriores, muchas de estas deficiencias no eran tales porque

(4) Las recientes disposiciones legales sobre agrupaciones escolares, escuelas concentradas y transporte escolar, así como la progresiva dotación de material didáctico moderno y adecuado emprendida vigorosamente por la Dirección General de Enseñanza Primaria están poniendo las bases para una solución definitiva del problema.

respondían a la estructura y necesidades de la sociedad; pero, superada la primera mitad del siglo XX, nuestro sistema de educación se ha quedado alicorto, y su eficacia operativa suscita serias dudas.

ALGUNAS SUGERENCIAS

En consecuencia, parece llegada la hora de que los españoles tomemos seriamente en consideración el problema de la educación nacional. Se nos impone, pues, la ardua e insoslayable tarea de reconstruir la escuela y la administración del sistema en orden a su adecuación con las exigencias de los tiempos nuevos, única garantía de eficiencia.

El mundo —y España no es una excepción— progresa rápidamente. Nos hallamos en un período de grandes cambios: la industria y el comercio crecen, la agricultura se mecaniza y desarrolla, la riqueza aumenta, las ciudades se engrandecen y los pueblos y aldeas se transforman.

Si pues casi a diario se modifican los conocimientos que el hombre necesita para su trabajo, para ordenar sus actividades, la primera misión de todo intento de planificación educativa será fijar un nuevo concepto de la educación y de la escuela para que ésta pueda cumplir su cometido esencial de enseñar a vivir; es decir, a adaptarse a los cambios que constantemente se producen, ya que la vida actual se caracteriza por un extraordinario ritmo de transformación.

En nuestro caso, dadas las circunstancias actuales, «la educación ha de concebirse socialmente como una empresa popular de promoción socio-cultural. Necesitamos planificar como una de las grandes conquistas de nuestro tiempo una idea de educación general y permanente de los individuos y los grupos capaces de situar a la sociedad en un auténtico clima de movilidad social que garantice una auténtica igualdad de oportunidades».

«Los elementos de un tal sistema han de actuar como fermento dinámico del cuerpo social. La concepción tradicional de grados elemental, medio y superior constituye un rígido esqueleto, una elaboración clasista, cuya causa y consecuencia ha sido la división de la sociedad en trabajadores con una instrucción elemental (cuando la alcanzaban) y clases superiores, como únicas depositarias de una formación liberal y humanística, elemento decisivo de prestigio» (5).

Los cambios socioeconómicos a que estamos asistiendo y los más espectaculares que se producirán en un futuro próximo, imponen a la nueva sociedad la tarea ineludible de estructurar un sistema educativo, en que el acceso a las distintas etapas (grados o estadios) no esté determinado por factores externos a la capacidad y vocación del niño y a las exigencias sociales. En más breves palabras, estamos postulando una enseñanza

(5) *Desarrollo social de la cultura*. Colec. Nuevo Horizonte. Ed. del Movimiento. Madrid, 1962.

secundaria diversificada que ofrezca a todos los escolares la oportunidad de completar su educación al terminar la primera etapa de la misma, llamada primaria, y que ahora constituye un fin en sí, sin relación con el grado medio, al que sólo puede acceder un escaso porcentaje de nuestra población infantil. Esto traería consigo la ineludible consecuencia de reorganizar la administración del sistema en los planos nacional, provincial y local, supuesto el objetivo de educación secundaria para todos los españoles hasta los dieciséis años, postulado en mis anteriores palabras.

Pero aun ciñéndonos a la realidad actual, continuando un sistema primario paralelo en cuatro años al secundario, la necesidad de estructurar en una nueva línea la organización del sistema es evidente, como se desprende del somero análisis del mismo que precede.

a) UNIDAD ORGANIZATIVA Y DIRECTIVA EN CADA UNO DE LOS NIVELES DE ADMINISTRACIÓN

En primer lugar cabe destacar la necesidad urgente de asegurar en cada uno de los niveles administrativos del sistema una dirección unificada que garantice una eficaz coordinación de los diversos servicios educativos.

En la actual organización, solamente cabe hablar de unidad directiva en el plano nacional, en el cual, el Director general de Enseñanza Primaria tiene capacidad jurídica para disponer de todos los elementos que integran el instrumental organizativo del sistema.

En el plano provincial nos encontramos con una pluralidad de organismos y centros, con funciones que frecuentemente se superponen, dando lugar a fricciones, cuyos efectos desmoralizantes afectan negativamente a la enseñanza. Las equivocadamente llamadas Delegaciones Administrativas, de una parte; las Habilitaciones y Tesorerías, por otra; las Inspecciones provinciales, por otra; las Comisiones de Educación, por su lado; las Juntas de Construcciones Escolares, las de Analfabetismo, etc., constituyen un abigarrado conjunto de órganos débilmente conectados, tan débilmente que, de hecho, no puede hablarse de un organismo rector de la enseñanza en la provincia.

En cuanto al plano local, apenas si cabe hablar de él como nivel administrativo, a no ser que pretendamos considerar así las funciones de las Juntas Municipales, cuya actividad más saliente consiste en extender posesiones y ceses a los maestros que van desfilando por el pueblo. Cuando en una localidad se hace algo positivo en educación no se debe generalmente a la acción de la Junta, sino al celo de un alcalde con visión de futuro. Esto es una consecuencia de haber pretendido resolver el problema de la personalidad jurídica y de la dotación económica de las Juntas vinculando su presidencia a la Alcaldía, con lo cual no se ha resuelto nada, sino

que se ha anulado *a priori* la personalidad y las posibilidades de acción de estos organismos educativos.

Así, pues, si el concepto de una escuela actualizada ha de plasmar en la realidad de nuestro sistema, se impone la unidad directiva o de gobierno de la educación en el plano provincial, articulando todos los organismos actualmente existentes en el marco de una auténtica Dirección Provincial de Educación. Asimismo, es imprescindible crear un eficaz órgano directivo a nivel local o comarcal. Se trata, en síntesis, de proyectar el esquema directivo del plano nacional, con las modificaciones oportunas, en la provincia y en la zona, o en el Municipio. De este modo se logrará responsabilizar a cada uno, en el plano jerárquico que le corresponda, de la marcha de la enseñanza y coordinar adecuadamente los servicios educativos en función de los objetivos generales del sistema trazados por la política educativa nacional.

b) ADECUACIÓN DEL SISTEMA A LA REALIDAD POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL PAÍS

Es evidente que una reforma del sistema educativo no puede pretender romper totalmente con el pasado; ni, mucho menos, romper la total estructura administrativa de la sociedad a quien sirve. Por consiguiente, y por estar el sistema escolar integrado en el conjunto de los servicios públicos del país, debe su estructura ser congruente con la de las restantes ramas de la Administración. Ocurre que la característica formal fundamental de la organización administrativa de España es el centralismo, iniciado con Felipe II, proseguido por la dinastía borbónica y reforzado por la influencia francesa del período napoleónico. En consecuencia, la organización de nuestro sistema educativo debe inspirarse en la línea tradicional de una Administración centralizada. Pero España es diversa y variada, y un centralismo rígido, igualitario, que pretendiese olvidar totalmente las características regionales y locales no parece aconsejable. A mi modo de ver, sólo un centralismo atenuado por una flexibilidad que permitiera ciertas libertades de adaptación sería viable y beneficioso. En otras palabras, la política educativa nacional y la estructura general del sistema serán comunes a todo el país; pero, dentro de esta orientación general, deberá dejarse un margen de libertad a los niveles provincial y local para adaptarse, si fuera necesario, a las características regionales. Naturalmente, estas adaptaciones deberán ser previamente conocidas y aprobadas por las autoridades nacionales.

En resumen, deseamos un sistema nacional de educación que garantice el logro de los ideales comunes; pero reconocemos la necesidad de un margen de confianza y responsabilidad a las provincias y a las localidades para adoptar la forma

más conveniente a su propia modalidad. Centralismo flexible que garantice la funcionalidad del sistema.

c) UNIDADES ADMINISTRATIVAS LOCALES
O COMARCALES

Al fijar los niveles administrativos del sistema, el primer problema que se nos plantea es la determinación de cuál debe ser el escalón inferior o célula organizativa. ¿Debe concederse esta categoría a toda comunidad local, independientemente del número de habitantes, riqueza, recursos humanos o de que gocen o no del *status* municipal?

¿Tomaremos el Municipio como base?, o, finalmente, ¿nos decidiríamos por la zona, comarca o distrito con un inspector a la cabeza para constituir el primer estadio del sistema?

La comunidad local, independientemente de sus características, no parece apropiada como unidad organizativa, dado el gran número de pequeñas aldeas en que habría de montarse un aparato administrativo, las más de las veces para una escuela mixta. Además, existe otra razón en contra de la comunidad local sin discriminación: es la tendencia universal a la concentración escolar y a la constitución de grandes unidades de administración.

La misma crítica puede aplicarse a una gran parte de nuestros Municipios, pero un número considerable de ellos reúne las condiciones óptimas para constituirse en unidades básicas de la administración escolar. En todo caso, el Municipio tiene a su favor el hecho de ser el órgano por antonomasia de la Administración local en todos los órdenes.

Sin embargo, para obviar la dificultad real que representan las grandes diferencias demográficas, económicas, culturales y de otra índole entre los Municipios españoles, parece aconsejable tomar la zona o comarca como unidad organizativa fundamental. Esto permitiría dotar a las escuelas de una serie de servicios centrados en la zona, de difícil implantación a nivel municipal o local dado que el número de beneficiarios no justificaría en muchos casos la cuantía de la inversión. Por otra parte, la división del mapa escolar en zonas o distritos con personalidad jurídica y administrativa y territorio relativamente estable garantizaría la organización estandarizada de los servicios, lo cual daría lugar a cierto grado de homogeneidad entre las circunscripciones, asegurando la unidad del sistema.

d) ORGANIZACIÓN LOCAL DEL SISTEMA

Si adoptamos el Municipio como unidad administrativa, la organización y control de los servicios educativos deberá recaer en una Junta, Cuerpo de gobierno o Consejo directivo, en el

que estén representados el Cuerpo social y los profesionales de la enseñanza, y del que necesariamente formarán parte todos los técnicos especializados en los distintos servicios escolares (médico, psicólogo, asistente social, profesor de educación física, de música, etc.)

La presidencia de esta Junta no deberá estar vinculada necesariamente al alcalde o autoridades administrativas locales, aunque en ningún caso deben ser incompatibles ambos cargos. A mi modo de ver, la jefatura podría recaer igualmente en cualquiera de los miembros de la Junta, aunque sería deseable que fuera un profesional de la enseñanza la cabeza rectora.

En orden a la tecnificación de la educación dentro de esta Junta debería funcionar una oficina permanente de carácter ejecutivo dirigida por el Presidente e integrada por los distintos expertos y un director de escuela o maestro, cada uno al frente de su respectivo servicio, y el director o maestro al frente de los asuntos educativos generales. Naturalmente, esta oficina debería contar con personal administrativo auxiliar.

En el caso de que se tomase la zona como base de la organización y administración escolar, correspondería el gobierno de la misma al Inspector de Enseñanza primaria, asesorado por un Consejo comarcal representativo de las fuerzas sociales del distrito, de los profesionales de la enseñanza y de los especialistas auxiliares y colaboradores.

e) ORGANIZACIÓN PROVINCIAL DEL SISTEMA

En el plano provincial, todos los servicios deberán funcionar en el marco de una auténtica Dirección Provincial de Educación. Intencionalmente me abstengo de añadir el calificativo «primaria», porque creo es necesario dejar la puerta abierta para un futuro control por este organismo de la enseñanza secundaria una vez este grado educativo se haya generalizado, al menos en su nivel elemental, y, naturalmente, haya cambiado su carácter selectivo, convirtiéndose efectivamente en una segunda etapa de la enseñanza obligatoria. Sólo en esta forma podrá ser integrada su administración en la propuesta Dirección Provincial de Educación.

Al frente de la Dirección de Educación, con plena autoridad y responsabilidad, estaría un Director provincial, que habría de ser nombrado por el Director general de Educación. Sería deseable que este nombramiento recayese normalmente en un técnico en educación.

Por consiguiente, la autoridad ejecutiva suprema de la provincia en educación sería el Director provincial. Pero por ser la educación un servicio social de excepcional importancia, podría crearse con carácter consultivo un Consejo Provincial de Educación, en el que estuvieran re-

presentados los más importantes intereses materiales y espirituales de la provincia, cuya misión consistiría fundamentalmente en trazar ciertas metas educativas para la provincia en razón de sus características, completando de ese modo la política educativa general del país o adaptando algunas de sus disposiciones generales.

CONCLUSION

En síntesis: las cuatro ideas fundamentales de la posible reestructuración de la administración del sistema educativo son, pues, las siguientes:

1.º Unidad directiva y organizativa en todos los niveles de la administración escolar.

2.º Tecnificación de la educación; es decir, que los puestos directivos en todos los niveles

sean ocupados por técnicos de la enseñanza y por especialistas en aquellos servicios necesarios para asegurar una buena educación (psicólogos, médicos, trabajadores sociales, técnicos administrativos, expertos en planificación, etc.)

3.º Socialización. Auténtica participación de la sociedad en la tarea de trazar una política educativa nacional que garantice la igualdad de oportunidades para todos los españoles.

4.º Funcionalismo y flexibilidad para adaptarse a la realidad constantemente cambiante y adoptar en cada caso la forma más conveniente y eficaz.

Si logramos estructurar un sistema que responda a estas exigencias habremos dado un paso gigantesco hacia la meta de actualizar la escuela española, única garantía para transformar la educación en una verdadera empresa popular de promoción social de los españoles.

El problema de la Enseñanza Media (1)

ADOLFO MAILLO

*Asesor técnico de la Junta
Central de Información,
Turismo y Educación Popular*

No son los puestos los que son «altos» o «bajos», sino los hombres que los ocupan.

(A. KAUFMAN y J. CATHELIN: *Le gaspillage de la liberté. Essai-enquête sur la psycho-sociologie de l'ère technologique*. Dunod, Paris, 1964, pág 4.)

LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Cada día gana difusión y prestigio en todos los países el *slogan* de la «democratización de la enseñanza» como una conquista necesaria de la justicia social en el campo de la educación. Se desea colocar a todos los niños en igualdad de condiciones ante las posibilidades de educación y cultura. Es lo que suele condensarse en el principio de «igualdad de oportunidades», cuya realización legal ha tenido en España una realidad positiva en la Ley de 21 de julio de 1960, a virtud de la cual se dedica una gran parte de los fondos procedentes del impuesto sobre la renta a becas

para que sigan estudios posprimarios los hijos de familias modestas intelectualmente bien dotados.

Los centenares de millones que en los últimos años se han dedicado a esta finalidad (14) constituyen una de las realizaciones más trascendentales del Estado español para la aplicación de la justicia social en el dominio educativo. No obstante, a la plena realización del principio se oponen factores geográficos, sociopsicológicos, pedagógicos y culturales:

a) En cuanto a los primeros, la localización de los establecimientos docentes constituye un factor condicionante de muy difícil modificación. Así, mientras los hijos de familias residen-

(1) La primera parte de este trabajo de nuestro consejero de Redacción, don Adolfo Maillo, se publicó en la REVISTA DE EDUCACIÓN núm. 165, págs. 1-7, octubre de 1964.

(14) Y a otras de análogo sentido, tales como becas para que los alumnos de las escuelas primarias se beneficien de los comedores y roperos escolares, reciban lotes gratuitos de libros, etc.