

LA PLANIFICACION EDUCATIVA EN ESPAÑA

JULIO SEAGE

Director de la *Revista de Educación* (MEC)

M.ª PILAR MEDELA

Jefe de la Sección de Previsiones y Programación (MEC)

1. INTRODUCCION

1.1 Los cambios económicos

Hasta fecha muy reciente ha estado vigente el carácter dualista del sistema educativo que se consagró de modo definitivo a mediados del siglo XIX en nuestro país. Por una parte, existía una Enseñanza Primaria que transcurrió lánguidamente durante decenios y, por otra, una Enseñanza Superior Universitaria a la que se accedía a través de un Bachillerato (impartido en su mayor parte, por «colegios de pago»), cuya única salida era precisamente esa Enseñanza Superior. El Bachillerato existente en estas fechas tenía como finalidad la preparación para una Universidad muy minoritaria y para unas Escuelas Técnicas que abrían el camino casi exclusivamente a los Cuerpos del Estado. A este respecto, el *Libro Blanco* ya puso de relieve cómo «los contenidos de la Enseñanza Media constituyen una preparación para la Enseñanza Superior, como si todos los alumnos hubieran de pasar a la Universidad» (1).

CUADRO 1

EVOLUCION DE LA POBLACION ACTIVA (1900-1972)

AÑOS	Total población activa (Porcentaje)	Distribución de la población activa por sectores (Porcentaje de la población total activa)		
		Agrícola	Industrial	Servicios
1900	35,31	63,64	15,99	17,77
1910	35,37	66,00	15,82	18,18
1920	35,10	57,30	21,90	20,81
1930	35,51	45,51	26,51	27,98
1940	34,61	50,52	22,13	27,35
1950	37,09	47,57	26,55	25,88
1960	38,11	39,70	32,98	27,32
1965	38,50	34,30	35,20	31,20
1970	37,41	29,11	37,28	33,61
1971	37,39	28,06	37,51	34,43
1972	37,27	27,06	37,75	35,19

Fuente: ICH o INE y CEE-ONU.

Entre ambos polos (Enseñanza Primaria *versus* Bachillerato-Universidad) se abrían paso con gran dificultad las Escuelas de Comercio, del Magisterio o de Peritos. Pero, en todo caso, estas últimas, apenas superaban en 1950 los 11.000 alumnos.

(1) *La Educación en España. Bases para una política educativa*. Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1969, p. 68.

Este sistema educativo respondía a una determinada situación económica. En 1950 España era un país con casi el 50 por 100 de la población dedicada a las faenas agrícolas (2), y en ese mismo año, la renta per cápita era inferior a la de 1936. La situación económica se caracterizaba por una agricultura tradicional muy escasamente mecanizada, con un enorme paro encubierto y por una industria autárquica, sin iniciativa y absolutamente burocratizada. Las empresas industriales y de servicios de estos años trabajaban con costes bajos y con un mercado asegurado de antemano, despreciando, por tanto, los nuevos procedimientos tecnológicos que podrían mejorar la productividad.

Hacia 1951 comienza el cambio de rumbo de la economía española que ocho años más tarde recibirá el espaldarazo definitivo. Sus características fundamentales son la racionalidad y el liberalismo económico. Esta nueva filosofía junto con el incremento de las inversiones extranjeras, del turismo y de las remesas de emigrantes, dieron lugar a un fuerte impulso de la economía.

En el cuadro siguiente se reflejan el estancamiento de la producción industrial hasta 1950 y el fuerte impulso recibido en el decenio 1950-60.

CUADRO 2

INDICES DE PRODUCCION INDUSTRIAL

1942	100
1950	136
1955	214
1961	328

Fuente: INE.

El gran desarrollo económico de los años cincuenta y sesenta produjo una serie de importantes modificaciones en la economía española. Por una parte, un gran impulso de la producción industrial y de servicios, que dio lugar a un importante trasvase de mano de obra del sector agrícola a los otros sectores. Mientras el sector primario absorbía en 1940 el 50 por 100 de la población activa, sólo alcanza el 29 por 100 en 1970. Por el contrario, el sector industrial avanza, en el mismo período, del 22 por 100 al 37 por 100 (3). De otro lado, se produjo una tecnificación creciente en los tres sectores de la economía (agrícola, industrial y de servicios), que lógicamente originó una demanda de nuevos profesionales a todos los niveles. Otra importante consecuencia del desarrollo, fue la mayor capacidad de gasto de las economías familiares y, por tanto, una mayor demanda de educación.

1.2 Repercusiones en la educación

El sistema educativo vigente en los años cincuenta respondía a las líneas maestras de la estructura económica. Por una parte, un alto porcentaje de alumnos no matriculados en Enseñanza Primaria, que en 1952 alcanza a más de dos millones (población seis-trece años). Por otra, un Enseñanza Superior, reservada a las clases acomodadas, a la que se accedía a través de cuatro

(2) Cuadro 1.

(3) Cuadro 1.

o cinco *filtros* que imponía el sistema educativo para el paso progresivo entre niveles. El Bachillerato, como se señaló antes, seguía siendo un nivel casi exclusivamente preuniversitario, si bien a partir de 1960 comienza a crecer de modo muy destacado (4).

CUADRO 3

BACHILLERATO. ALUMNOS

1940	157.707
1950	221.809
1960	774.057
1970	1.521.857

Fuente: Estadística de la Enseñanza. INE

Pero muy pronto, los cambios económicos ocurridos en los decenios 1950 y 1960 dieron lugar a ciertas modificaciones parciales. Por una parte, era lógico que se produjese un incremento cuantitativo provocado por la mayor demanda y por la creciente capacidad del sistema para responder a ella. Por otra parte, era inevitable una respuesta adecuada a las nuevas profesiones exigidas por la economía. En este sentido, destacan la creación (1949) del Bachillerato Laboral (versión técnico-profesional del Bachillerato General), que tuvo escaso éxito, y la reorganización de la Enseñanza Media (1953) con su delimitación entre Bachillerato Elemental y Superior. V. Bozal y L. Paramio piensan que «el Elemental parecía querer engarzar—aunque de hecho no lo hizo—con la Enseñanza Primaria. En realidad, dado que la Enseñanza Media continuó en manos de la empresa privada y que el equipamiento estatal de la Primaria no mejoró en lo que era necesario, el resultado de esta división no fue sino introducir un nuevo obstáculo y un nuevo cuello de botella, haciendo aún más minoritaria—en relación con el crecimiento demográfico y las necesidades económicas—la enseñanza superior» (5).

Pero sobre todo, destaca la Ley de Enseñanzas Técnicas de 1957 que suprimió el *numerus clausus* vigente hasta entonces, para proporcionar el mayor número de graduados que la economía demandaba. Una de las consecuencias de esta reforma fue el crecimiento espectacular de los alumnos de Enseñanzas Técnicas: 2.972 alumnos en 1950 y 41.483 en 1968. Por último, la nueva Ley de Formación Profesional-Industrial (1955) intenta dar una respuesta al incremento de demanda de mano de obra por parte del sector secundario.

Donde quizá se hizo más aguda la presión económica y social fue en la enseñanza primaria y, particularmente, en la escolarización. Hasta 1956 se preveían en el Presupuesto cantidades destinadas a renovar las aulas viejas y a suplir el incremento de población, pero nada se preveía para anular el déficit. La Ley de Construcciones Escolares (1953) obligaba al Estado a consignar en los presupuestos estatales los créditos necesarios para construir no menos de 1.000 escuelas de Enseñanza Primaria anuales, durante un período mínimo de diez años. Por dificultades económicas no se ejecutó este plan

(4) Cuadro 3.

(5) V. BOZAL y L. PARAMIO: «Sistema educativo/sistema de clase», Revista Nueva Zona núm 2.

hasta tres años después. En este año (1956) se estableció el plan quinquenal 1957-61 (que de hecho se dio por terminado en 1963) destinado a construir 25.000 aulas (1.000.000 de puestos), más viviendas para maestros. El Plan de financiación constaba de 5.000 millones de pesetas, la mitad a financiar por el Estado y la otra mitad por Diputaciones, Ayuntamientos y Entidades Privadas.

Aunque no existen datos oficiales sobre el resultado del Plan, la diferencia entre las aulas existentes en 1964 y en 1957 es de 11.305, cifra aproximada del balance del I Plan de Construcciones Escolares.

Pero al déficit que se arrastraba desde decenios atrás, vino a sumarse un nuevo problema, consecuencia también del desarrollo económico y en concreto, del trasvase de mano de obra de la agricultura a la industria y a los servicios. En efecto, la emigración modificó la distribución territorial de los centros docentes y provocó un abandono de muchos locales de zonas rurales y un déficit brutal en las zonas urbanas industriales. Será éste un problema adicional con el que habrá de enfrentarse en los años siguientes la administración educativa.

A principios de la década de 1960 comenzaron en España los primeros trabajos para la elaboración de un Plan de Desarrollo. Se trataba de organizar, dentro de una filosofía de racionalidad económica, un sistema de selección de alternativas para conseguir unos objetivos prioritarios. Otros países habían precedido a nuestro país en la aplicación de este tipo de planificación y, en concreto, Francia, en los años posteriores a la segunda guerra mundial, había iniciado lo que se ha dado en llamar la planificación indicativa.

2. LOS PLANES EDUCATIVOS

La primera tentativa sistemática de planeamiento educativo se remonta a 1923, fecha del I Plan quinquenal de la URSS, y no cabe duda que se debe a este planeamiento el que un país donde las dos terceras partes de la población eran analfabetos en 1913, figure hoy entre las naciones en que la educación está más adelantada y en que la formación corresponde con más precisión a las necesidades del empleo. Hasta después de la segunda guerra mundial el caso ruso es único, si bien durante esos años existió un profundo debate entre los economistas marxistas y los partidarios del liberalismo tradicional. Poco a poco los economistas no marxistas se muestran interesados por la planificación social y se realizan experiencias en Francia (1929), Suiza (1941) o Puerto Rico (1942). Después de la segunda guerra mundial la planificación social se convierte de experiencia en realidad en países no socialistas, primero europeos y después también en el tercer mundo (6).

La década de los sesenta se ha caracterizado por una gran explosión educativa, incremento de los efectivos escolares y de los medios financieros. Al mismo tiempo se fue perfilando un planeamiento global de la educación, considerado como un elemento importante para su desarrollo. Pero con frecuencia este desarrollo educativo puso de relieve su inadaptación a los cambios sociales y en concreto la insuficiencia de una simple expansión cuantitativa, si no va acompañada de cambios en la estructura, métodos y contenidos de la enseñanza. De hecho, esta inadaptación se manifiesta al observar cómo

(6) Sobre el origen del desarrollo de la planificación educativa, puede verse UNESCO: *El planeamiento de la educación*. Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1968.

al lado de la escasez de mano de obra, hay un gran desempleo entre los graduados. Quizá por esta razón en diversas ocasiones se puso de relieve la necesidad de que en el planeamiento se tuvieran en cuenta aspectos cualitativos y cuantitativos, tanto a corto, como a largo plazo.

Sin embargo, es lo cierto que la planificación educativa se consolidó precisamente en un momento en que el objetivo principal era la expansión del sistema de enseñanza. Por esta razón no es de extrañar que las previsiones puramente cuantitativas y las discusiones que implican hayan dominado los planes educativos de los años cincuenta y sesenta. Como veremos, ésta será también la característica de la planificación educativa de nuestro país.

La idea de la planificación en el sector educativo español se tradujo en informes o en planes operativos a principios de los años sesenta y, en concreto, en uno de los primeros y más conocidos informes sobre la economía española (7). De hecho este informe, que dedica 13 páginas al tema educativo, es una buena síntesis de los problemas existentes en aquel momento (1961) y un intento de adaptar el sistema de enseñanza a la nueva realidad económica. En el primer aspecto, destaca la crítica de las previsiones de construcciones en Enseñanza Primaria (15.500 aulas) por insuficientes y la necesidad de tener en cuenta facetas cualitativas (8). En el segundo aspecto, destacan los siguientes objetivos:

- Asegurar que todos los niños en edad obligatoria (seis-once años) reciban educación.
- Dar énfasis a la enseñanza profesional y técnica.
- Una buena educación general es indispensable para lograr una adaptación de los profesionales a las necesidades cambiantes de la técnica y una mejora en los métodos de producción de la agricultura.
- Aumentar la cifra de los estudiantes que reciben educación científica y técnica tanto en los colegios de segunda enseñanza como en la Universidad.

A partir de este momento, se suceden diversos informes y planes educativos que intentan adaptar la educación española en sus diferentes niveles a las nuevas necesidades de la economía que, como vimos antes, desde 1951 había recibido un fuerte impulso y que por estos años (1961) iniciaba una expansión sin precedentes, acompañada de importantes cambios en su estructura.

En un intento de sistematizar los planes de educación diferenciamos los informes técnicos (Informes UNESCO y OCDE, 1963 y 1966) de los planes operativos (Planes de Desarrollo).

(7) *Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*, OCYPE, Madrid, 1962.

(8) «Muchas escuelas tienen una desastrosa carencia de libros y material de enseñanza, ha de destinarse mucho dinero a estos propósitos. En muchas áreas remotas, la educación se desarrolla en escuelas de una o dos habitaciones solamente. Al incrementar la capacidad de las escuelas, hay que planear la construcción, de tal modo que al ser finalizadas se pueda procurar el equipo necesario y existan maestros capaces de dirigirlos.» Informe BIRD, p. 547.

2.1 Los Informes técnicos

2.1.1 *El libro Negro de la UNESCO* (9)

Se trata de una obra que recoge ponencias y trabajos realizados para un curso-coloquio celebrado en Madrid en 1961. Este documento, que pretende servir de base al I Plan de Desarrollo, toma como punto de partida la realidad económica de España en 1962 y trata de analizar la situación deseable para 1970, las necesidades educativas y las posibilidades de alcanzarlas. La obra consta de siete capítulos en los que se analizan la estructura economicosocial, la situación de la educación, la investigación, la administración educativa, la educación en distintos países, los objetivos para 1970 y el planeamiento integral de la educación.

En materia educativa destacan los siguientes objetivos:

- Elevar la escolaridad obligatoria hasta los doce años y más adelante a dieciséis.
- Unificar la enseñanza primaria hasta los diez años.
- Realizar una prueba selectiva a esa edad para pasar a Enseñanza Media.
- Elaboración de una Ley de Bases de Enseñanza.

En el campo universitario destacan la necesidad de darle carácter más práctico y la implantación de la dedicación exclusiva a los profesores.

También se apunta la conveniencia de Intensificar la formación del profesorado y de una mayor coordinación de los distintos planes de estudio.

Dentro del campo de la administración educativa, sin duda, uno de los mejores capítulos del libro, destacan una serie de objetivos tales como la necesidad de unificar la coordinación educativa en órganos provinciales o la recomendación de que los directores generales no deberían ser políticos, sino especialistas.

En el cuadro 4 se señalan algunas de las comprobaciones del cumplimiento de los objetivos. Se observa que las estimaciones de escolarización en Enseñanza Primaria han pecado de optimistas, porque ni siquiera se alcanzó la escolarización total de seis-trece años en 1972.

En principio, cabe destacar la preocupación por intensificar las concentraciones escolares por cuanto significan graduación y por tanto favorables consecuencias de orden pedagógico. Sin embargo, resulta chocante la gran alabanza del maestro rural y de su papel de fijación del campesino a la tierra (10). Aparece de nuevo la utopía *ruralista*, precisamente cuando ya habían comenzado las migraciones y en un momento en que el porcentaje de población activa en el campo era de cerca del 40 por 100.

En cuanto a la Enseñanza Media, destaca la escolarización prevista del 50 por 100, que no se acerca ni de lejos al 28 por 100 conseguido en 1971. En cambio merece ser subrayada la necesidad de una mayor coordinación con la Enseñanza Primaria que, de hecho, no se conseguirá hasta la Ley General de Educación, si bien, legalmente, se logra en 1964.

(9) *La educación y el desarrollo económico y social. Objetivos de España para 1970*. UNESCO-Ministerio de Educación Nacional. Madrid, 1962.

(10) *La Educación y el Desarrollo Económico y Social. Objetivos...*, p. 114.

LIBRO NEGRO DE LA UNESCO

	Recomendaciones 1970	Realizaciones 1970
<i>Enseñanza Primaria</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Escolarización total seis-quince años. 2. Adaptar programas de estudio a las necesidades socio-económicas. 3. Intensificar concentraciones escolares, transportes... 	96 por 100 escolarizados de seis-trece (1972).
<i>Enseñanza Media y Profesional</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Escolarización del 50 por 100 de este grupo de edad. 2. Lograr mayor coordinación con la enseñanza primaria. 3. Prestar especial atención a las enseñanzas profesionales. 	
<i>Enseñanza Superior Técnica y Universitaria</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Escolarización del 5 por 100 de la población en edad escolar. 2. Promocionar Facultades científicas y Escuelas de Ingeniería. 	213.069 (6,7). Construidas 11 Facultades de Ciencias y nueve de Letras entre 1964 y 1969.

Fuente: Libro Negro e INE.

Las previsiones en Enseñanza Superior (5 por 100 de escolarización de dieciocho a veinticuatro años) se quedan cortas porque en 1970 el porcentaje de escolarización alcanzaba el 6,7 por 100.

2.1.2 *El Proyecto Regional Mediterráneo* (11)

En 1963 el Gobierno español suscribió con la OCDE el Proyecto Regional Mediterráneo, del que formaban parte Grecia, Italia, Portugal, Turquía y Yugoslavia, además de España. El objetivo de este trabajo era estudiar las necesidades de cada país, en materia educativa, tomando como año de referencia 1975. La obra consta de las siguientes partes:

1. Exposición general.
2. Situación actual de la educación.
3. Necesidades futuras de la educación (desarrollo económico futuro, estructura profesional y nivel educacional).
4. Desarrollo de la educación (política de educación, graduados necesarios, flujos de alumnos y graduados, tasa de escolaridad y necesidad de profesores).

La metodología seguida en el Proyecto responde a la siguiente secuencia: 1) Se calculó el PNB para 1975, de acuerdo con las previsiones del I Plan de Desarrollo. 2) Se adoptó una hipótesis sobre la evolución de la productividad en los distintos sectores. 3) Se obtuvo el stock de mano de obra precisa en

(11) Ministerio de Educación Nacional-OCDE: *Las necesidades de educación y el desarrollo económico y social de España*, Madrid, 1963.

1975, para lograr el ritmo de crecimiento fijado. 4) Se desglosó esa mano de obra por sectores según las necesidades de la economía en el año de referencia. 5) A continuación se estimó el contenido educativo de cada categoría profesional, estableciendo una relación profesión-nivel educativo. 6) Por último, se comparó el stock de mano de obra precisa en 1975 y el existente en 1960 por niveles educativos. De la comparación se obtuvo, por diferencia, el incremento neto de mano de obra a introducir en el sistema.

El problema de este tipo de trabajos basados en el método de mano de obra, radica en la interrelación existente entre una serie de previsiones, cada una de ellas, determinantes de la siguiente, de modo, que si falla una de ellas, quedan inutilizados los resultados. En este sentido, las previsiones de empleo de este estudio son de 13.600.000 en 1975 distribuidos del modo siguiente:

Agricultura	Industria	Servicios
3.713.000	5.077.000	4.773.000
27 por 100	37 por 100	35 por 100

De aquí se deduce una infravaloración de la población dedicada a la industria y a los servicios. Como se observa en el cuadro 1, la población dedicada ya en 1972 a estos dos últimos sectores es de 37,75 y de 35,19 respectivamente.

Otro de los graves problemas del método de mano de obra es la hipótesis de que a cada nivel profesional corresponde un determinado nivel educativo, hipótesis que puede ser válida en un momento histórico de tecnología poco cambiante, pero difícilmente en un sistema de cambios tecnológicos continuos. Desde este punto de vista, hoy en día se parte de una hipótesis diferente. A causa de los rápidos cambios tecnológicos, las profesiones tienen una duración limitada, por lo que es necesario no insistir demasiado en las especializaciones. A este respecto, el VI Plan francés de Educación (Informes de las Comisiones) subraya que cada día aparecerá más dudosa la conexión entre la formación y las previsiones de empleo por tres razones: dinámica económica de la educación, internacionalismo económico e incertidumbre de la evolución tecnológica (12).

El Proyecto Regional Mediterráneo parte del supuesto de que para lograr la estructura educacional correspondiente a la estructura profesional precisa en 1975 que permita un crecimiento de PNB al 6 por 100, será preciso tomar una serie de medidas de política educativa que se recogen en el cuadro 5.

(12) «L'idée selon laquelle les flux de formation doivent se calquer sur les prévisions d'emploi apparaît de plus en plus contestable sur le plan de l'analyse économique.»

Certes il sera toujours indispensable de rechercher quels seront en principe les besoins de formation à court et moyen terme. Il en découlera des informations en ce qui concerne les années de démarrage dans la vie active, et même des indications de caractère durable pour un nombre important de professions. De plus en plus toutefois, l'éducation constituera une variable autonome et même déterminante par rapport à l'emploi, et ceci pour trois raisons, tenant:

- à la dynamique économique de l'éducation,
- à l'internationalisme économique,
- à l'incertitude des évolutions technologiques.»

(«Education». Rapports des commissions du 6.^o plan, 1971-75. *La Documentation Française*. Paris, 1971, página 14.)

PROYECTO REGIONAL MEDITERRANEO

	Objetivos 1975	Realizaciones
<i>Educación Preescolar dos-cinco años</i>	45 por 100 población	32 por 100 (en 1974)
<i>Enseñanza Primaria</i>	4.946.000 alumnos	
<i>Graduados en Formación Profesional</i>	108.000	
<i>Graduados en Bachillerato Elemental</i>	260.000	185.000 (en 1972)
<i>Graduados en Bachillerato Superior</i>	145.000	55.101 (en 1972)
<i>Graduados en Preuniversitario</i>	70.700	No hay datos
<i>Graduados en Enseñanza Superior</i>	27.900 (1975) 25.500 (1971)	14.092 (en 1971)

Fuente: PRM e INE.

Resultados del PRM

En *Educación Preescolar* hay un importante desfase entre previsiones y resultados que muestra un talante muy optimista en el Informe o quizá un fallo importante en la política educativa. Frente a una previsión de 45 por 100 de escolarización en Preescolar, se había logrado sólo el 32 por 100 en 1974, un total de 815.787 alumnos matriculados según datos provisionales del Ministerio. De ellos, un 37 por 100 en centros estatales.

De igual modo, hay un excesivo optimismo en las previsiones de *graduados de Bachillerato elemental y superior*, que, en este último caso, supone una diferencia de 90.000. Son difíciles de explicar estas enormes diferencias, sobre todo si se tiene en cuenta que las previsiones de matriculación van muy por detrás de la realidad. Paradójicamente hay una gran supervaloración de graduados y una tremenda infravaloración de matrículas. Una posible explicación pudiera ser la de que no se ha cumplido uno de los objetivos cualitativos del Proyecto: reducción de pérdidas con penalización a los repetidores. Las tasas de éxito en Bachillerato Elemental y Superior era en 1965, respectivamente, del 56 por 100 y del 65 por 100, que el *Libro Blanco* trata de explicar por «el impresionante avance cuantitativo de los dos últimos decenios (que ha exigido) improvisar instituciones, profesores, locales y aceptar situaciones como la del extraordinario número de alumnos libres» (13). Quizá aquí resida la clave del problema de la enseñanza española y, en concreto, del escaso éxito de todas las previsiones. De ahí la necesidad de lograr en los Planes de Desarrollo unos objetivos de tipo cualitativo que permitan un cumplimiento más exacto de los objetivos cuantitativos.

(13) *La educación en España. Bases para una política educativa*. MEC. Madrid, 1969, p. 66.

En este sentido cabe destacar para la *universidad* algunas medidas cualitativas previstas en el Proyecto, tales como la elevación de las tasas de matrícula, la dedicación exclusiva del profesorado y la reducción de la licenciatura a cuatro años. Estas medidas y otras, como la mejora de la calidad, se vienen repitiendo desde hace años en todo tipo de documentos, pero esta insistencia es precisamente la mejor muestra de su incumplimiento. Dentro de esta línea de previsiones optimistas está también el cambio en el sistema de oposiciones «*dado que se convocarán tantas plazas como candidatos haya*». De hecho la realidad ha ido por otro camino: profesores no numerarios mal retribuidos y casi estancamiento de plazas de catedráticos (14). Del mismo modo, los graduados de enseñanza superior están muy por debajo de las previsiones, incluso en el año 1971. Por el contrario, existe una infravaloración de las matrículas en el PRM (164.900 en 1971) respecto de las realizaciones (237.832 matriculados en Enseñanza Superior en el mismo año). Parece como si la regla del PRM fuese una sobreestimación en las graduaciones y una infravaloración en las matriculaciones.

CUADRO 6

ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS

Cuerpos docentes actuales	Profesores carrera	Profesores Interinos	Profesores contratados	Estatuto especial
Catedráticos de Universidad	1.072	180		
Profesores agregados	248	627		
Profesores adjuntos	1.183	194		
Catedráticos de Escuelas Técnicas Superiores	349	207		
Maestros de Taller o Laboratorio y capataces	480	361		
Profesores adjuntos de Universidad no Integrados y personal contratado			10.935	
Profesores de Formación Política y Física	—	—		481
Escuelas Universitarias de Profesorado de Educación General Básica Catedráticos (A15EC)	380	375	—	
Profesores adjuntos (A16EC)	23	560	—	

(14) Cuadro 6.

Cuerpos docentes actuales	Profesores carrera	Profesores Interinos	Profesores contratados	Estatuto especial
Profesores de Manualizaciones (Plazas-B06EC)	25	57	—	
Escuelas Universitarias de Arquitectura e Ingeniería Técnica Catedráticos (A03EC)	489	245	—	
Profesores adjuntos	—	—	241	
Profesores de Idiomas	—	—	218	
Profesores de Higiene Industrial	—	—	16	
Maestros de Taller	—	—	67	
Clases teóricas	—	—	2.252	
Clases prácticas	—	—	3.208	
Escuelas Universitarias de Estudios Empresariales Catedráticos (A05EC)	266	210	—	
Profesores especiales (A06EC)	—	39	—	
Profesores auxiliares (A07EC)	64	130	—	
Profesores de Enseñanzas Auxiliares Mercantiles (A39EC)	5	61	—	
Profesores adjuntos (contratados)	—	—	25	
Totales	4.584	3.246	16.962	481

Fuente: D. G. de Universidades e Investigación, 1972. *La reforma educativa en marcha, 1972*, MEC.

2.1.3 Revisión del Proyecto Regional Mediterráneo, 1966

En 1966 se publicó una nueva edición del PRM que contiene fundamentalmente una programación a corto y a medio plazo de las previsiones del primer proyecto. Su finalidad era adaptar su programación a los planes de desarro-

Ilo I y II. Consta de tres partes. En la primera se estudia la evolución de las necesidades de incorporación de titulados, en los distintos niveles de enseñanza (excepto Formación Profesional), a la fuerza laboral para hacer posible un crecimiento del PNB del 7 por 100 entre 1964-67 y del 5 por 100 entre 1967-71. En la segunda, se estudia la evolución reciente del sistema de enseñanza en cuanto a matrícula, número de graduados, personal docente y las perspectivas de evolución futura. En la tercera, se analiza la evolución necesaria de las enseñanzas de formación profesional para hacer frente al crecimiento de los sectores agrícola e industrial.

Objetivos y resultados

En el cuadro 7 aparecen reflejados los objetivos de matrícula de graduados y de profesorado, a tiempo completo, necesarios en 1971. Se observa que las matrículas previstas están bastante por debajo de los resultados logrados. Especialmente destacable resulta el contraste entre la cortedad de los objetivos de matrícula en Enseñanza Superior y el exceso en los objetivos de graduados. La diferencia de 2.400 graduados entre lo previsto y lo realizado demuestra el escaso rendimiento cualitativo de la enseñanza, si se tiene en cuenta que, en cambio, los objetivos de matrícula han sido ampliamente rebasados. Pero todavía es más notorio el desfase entre los graduados previstos en Bachillerato y Comercio (103.400) y la realidad (58.128). Una vez más, se plantea la necesidad de atender a los problemas cualitativos de lograr mayor relación profesor/alumno y, en definitiva, mayores tasas de éxito.

CUADRO 7

PROYECTO REGIONAL MEDITERRANEO, 1966

	Objetivos 1970-71	Realizaciones
	<i>Matrícula Enseñanza Superior</i>	178.700
<i>Matrícula Bachillerato General y Comercio</i>	1.248.600	1.500.000 (Se descuentan 52.000 que puede haber en Preuniversitario)
<i>Matrícula Magisterio</i>	35.100	47.541
<i>Graduados en Enseñanza Superior</i>	15.400	13.000 (aproximadamente)
<i>Graduados Bachillerato General (G. Superior) y Comercio</i>	103.400	BG. 55.101 (1971-72) COM 3.128 <hr/> 58.239
<i>Graduados de Magisterio</i>	7.000	11.378
<i>Profesores necesarios para Enseñanza Superior</i>	6.140	17.823
<i>Profesores necesarios para Bachillerato General y Comercio</i>	38.924	63.158
<i>Profesores necesarios para Magisterio</i>	1.770	2.179

Fuente: PRM e INE.

La diferencia entre los objetivos y los resultados en profesorado son mucho más escandalosos. No es posible que el PRM se haya equivocado en casi un 300 por 100 en las previsiones de profesorado de Enseñanza Superior, sobre todo porque el error en las previsiones de matrícula no llega al 20 por 100. La diferencia hay que atribuirla, sin duda, a que las previsiones del PRM son de profesorado *a tiempo completo* en sentido riguroso. La realidad demuestra que esta figura de profesor a tiempo completo apenas existe en nuestro sistema universitario, a no ser que por tal se quiera entender al profesorado de *dedicación exclusiva*. Es éste uno de los problemas graves de la política educativa que una vez más se evidencia en el PRM. La diferencia entre previsiones y resultados en el profesorado de Bachillerato General, Comercio y Magisterio confirman esta sospecha.

2.2 Los planes operativos

2.2.1 I Plan de Desarrollo (1964-67)

En una primera parte, el Plan analiza la situación de la enseñanza en aquel momento. La enseñanza primaria se caracteriza por falta de aulas, escolaridad obligatoria reducida, escasa retribución del magisterio, dispersión rural e insuficiencia de material pedagógico. En Enseñanza Media faltan 200.000 plazas, así como un número considerable de licenciados en Ciencias y Letras dedicados a la enseñanza. Las deficiencias más importantes en Enseñanza Superior son las siguientes: escasez de secciones de Ciencias y Filosofía y Letras, insuficiencia de investigación, escasez de profesorado intermedio y, sobre todo, reducido número de licenciados en proporción al alumnado.

Objetivos

En el cuadro 8 aparecen sintetizados los objetivos del I Plan para el período 1964-67. A diferencia de los estudios señalados anteriormente (UNESCO y PRM), apenas se tienen en cuenta en el Plan los aspectos cualitativos. Es una pura acumulación de previsiones cuantitativas, pero manteniendo la estructura, los contenidos y los métodos de enseñanza tradicionales. Por otra parte, incluso choca la falta de cuantificación de determinados objetivos: «disminución de escuelas de un solo maestro», «aumento y mejora del profesorado»... Este será, por lo demás, un defecto común a los dos primeros planes y, en parte, al tercero. Todo objetivo y, en concreto, todo objetivo educativo debe ser mensurable y por tanto cuantificable. Y la mensurabilidad se aplica tanto a los objetivos cuantitativos como a los cualitativos. De ahí la necesidad de contar con indicadores que permitan diagnosticar la realización de un determinado objetivo. Por otra parte, el Plan no establece prioridades para cada uno de los niveles, únicamente se determina el escalonamiento de las anualidades de financiación. Este grave fallo no será corregido hasta el III Plan de Desarrollo, que establece prioridades, y en parte del II. Por último, el Plan carece de un sistema de localización de centros, que permita establecer algo similar a un plan de comarcalización educativa, elaborado de acuerdo con criterios de política económica y social general. La carencia de un sistema de localización dará lugar a una construcción anárquica de centros docentes.

I PLAN DE DESARROLLO

	Objetivos 1967	Realizaciones
<i>Enseñanza Primaria</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construcción de 14.173 aulas. 2. Elevación de la escolaridad obligatoria hasta los catorce años. 3. Disminución de las escuelas de un solo maestro. 4. Campaña extraordinaria contra el analfabetismo mediante 5.000 maestros. 5. Construcción de ocho escuelas de magisterio. 	12.105 (87 por 100) 10.776 (71 por 100) Realizado en 1964 20 Escuelas Normales inauguradas
<i>Enseñanza Media</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construcción de 245.514 puestos de enseñanza oficial. 2. Aumento y mejora del profesorado. 	266.800
<i>Enseñanza Universitaria</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejora de locales, bibliotecas, etc., de universidades. 2. Creación de secciones. 3. Aumento del profesorado y de sus dotaciones económicas. 	
<i>Enseñanzas Técnicas Superiores</i>	Construcción de diversas Escuelas.	
<i>Enseñanzas Técnicas de Grado Medio</i>	Construcción de diversos edificios.	

Fuente: I Plan y Memorias de ejecución.

En cuanto a los objetivos de construcción de puestos de Enseñanza Primaria, como ha sido puesto de relieve con detalle (15), la cifra está infravalorada por tres motivos: 1) no tiene en cuenta el crecimiento vegetativo de la población en esos años; 2) el cálculo de las unidades escolares necesarias por movimientos migratorios se hizo sobre las previsiones de migraciones interiores para todo el cuatrienio; 3) el número de unidades escolares que había sido necesario reponer por antigüedad y malas condiciones de las existentes hasta 1964 está infraestimado.

Por otra parte, el defecto más serio es la ausencia de reformas cualitativas que de hecho dejaban intocado el problema del rendimiento escolar a todos niveles, causa además del gran desajuste entre matriculados y graduados. Este es un defecto generalizado que se repetirá hasta la publicación del III Plan que recogerá por vez primera cambios estructurales y de contenido señalados en la Ley General de Educación.

(15) Informe FOESSA, Madrid, 1970, pp. 845 ss.

Resultados de la Enseñanza Primaria

De las 14.173 aulas (566.920 puestos) programadas, fueron construidas 12.105 si nos fijamos de la memoria del Plan de 1967 y 10.176 (71 por 100) si hacemos las sumas parciales de cada año. Esto pone de relieve en primer lugar, la escasa fiabilidad de las estadísticas de construcciones que oscilan de modo muy sospechoso y que, a veces, no distinguen entre puestos creados (creación jurídica) y construidos (físicamente), ni entre puestos en construcción y construidos. Por otra parte, demuestra la escasa capacidad de gestión de la administración educativa que de una reducida previsión de construcciones, sólo logra construir el 71 por 100 o en el mejor de los casos el 87 por 100.

La aludida faceta de la poca fiabilidad estadística, se demuestra también si observamos que de ocho escuelas de magisterio programadas se han inaugurado 20. Probablemente se trata de escuelas iniciadas antes del I Plan. Por otra parte, no parece que el término *inauguración* sea el más adecuado para definir un objetivo de construcción.

Tampoco existen datos sobre diseminación de escuelas universitarias, por lo que es imposible contrastar uno de los objetivos del I Plan.

2.2.2 II Plan de Desarrollo (1968-1971)

El II Plan de Desarrollo se caracteriza por ser una continuación del anterior en el sentido de que los objetivos fijados son cuantitativos y apenas existen cambios cualitativos. Se trata de crear puestos, pero sin hacer modificaciones profundas de estructura. De todos modos se fijan unas prioridades más claras que en el Plan anterior. Por una parte, el nivel de enseñanza primaria recibe trato prioritario, y en tal sentido se trata de dar un gran impulso a la escolaridad obligatoria en el marco de un objetivo cualitativo: construcción de colegios nacionales que permitan una enseñanza graduada, criterio indiscutible hoy día, en todos los países, desde los puntos de vista pedagógico y económico. En este sentido, se da un fuerte empuje al transporte escolar.

Se continúa la creación de puestos escolares que, en este caso, se fijan en 1.000.000 para Enseñanza Primaria. Contrasta esta cifra con la de 566.000 puestos considerados necesarios cuatro años antes, lo que demuestra una vez más la infraestimación de necesidades en materia de educación. De nuevo se insiste en la construcción de viviendas para maestros, objetivo necesario en planes de construcción de escuelas aisladas, pero escasamente prioritario en concentraciones escolares.

Sin embargo, no prevé un sistema de localización de centros ni para la Enseñanza Primaria ni para la Enseñanza Media. Aun cuando figura en el Plan una programación de Centros, de hecho no se explica cómo se ha llegado a ella, ni qué metodología se ha utilizado. Es curioso a este respecto que, mientras los datos de mapa escolar son de poblaciones de más de 50.000 habitantes, la programación desciende a poblaciones inferiores. De hecho, aun cuando se habla de concentraciones escolares de Enseñanza Primaria, al no existir una comarcalización uniforme para todo el territorio, difícilmente se podrá lograr una adecuada concentración escolar. Es sintomático que al tratar de localizar los centros de Bachillerato por la geografía española, dice que habrá que «prestar especial atención a aquellas localidades que por su *pequeña población* no disponen de un centro de segunda enseñanza».

II PLAN DE DESARROLLO

	Objetivos 1971	Resultados
<i>Enseñanza Primaria</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de 25.000 aulas (1.000.000 de puestos). 2. Construcción de 16.000 viviendas para maestros. 3. Creación de 2.000 aulas para niños subnormales. 4. Construcción de cinco edificios para Escuelas Normales. 5. Creación de Escuelas Hogar y Comerciales. 	<p>909.120 (95 por 100)</p> <p>7.710 (46 por 100)</p> <p>928 (40 por 100)</p> <p>Seis edificios</p>
<i>Enseñanza Media</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de 680.000 puestos en Enseñanza Media General. 2. Creación de 13.000 puestos en Enseñanza Profesional Oficial. 3. Creación de cinco Escuelas Técnicas de Grado Medio. 4. Construcción de cuatro Escuelas de Idiomas. 	<p>302.514 (oficiales) 540.906 (totales)</p> <p>13.270</p> <p>Tres escuelas</p> <p>Dos escuelas</p>
<i>Enseñanza Superior</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de tres Escuelas Técnicas Superiores y un Instituto Agrario. 2. Construcción de 14 Facultades o secciones. 3. Construcción de cuatro Hospitales Clínicos. 4. Creación de tres Universidades. 5. Creación de dos Politécnicos. 	<p>Cuatro Facultades Una Sección Ninguno</p> <p>Dos</p>
<i>Archivos, Bibliotecas y Museos</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de 300 Bibliotecas y de 10 casas de cultura. 	<p>127 Bibliotecas (39 por 100) Nueve casas de cultura</p>

Fuente: II Plan y Memorias de ejecución.

Realizaciones

En el nivel de enseñanza primaria, se alcanzó un 95 por 100 de realización, que puede considerarse como el más alto alcanzado en los últimos años. Quizá el cambio en la política educativa ha dado lugar a la reducción del objetivo de la construcción de viviendas que no superó el 46 por 100 de lo previsto.

El grado de realización en Enseñanza Media fue del 85 por 100, contando la enseñanza privada. De los 540.906 puestos construidos, corresponden a la enseñanza oficial 302.514. Es de señalar, además, que la mayor parte de estos puestos fueron construidos en los dos primeros años del Plan; a partir de 1970, decrece el ritmo de construcción a causa del cambio de estructura del sistema educativo implantado en ese año.

En Enseñanza Superior el grado de realización fue más bien escaso, si bien hay que observar que los objetivos eran muy ambiciosos. Nada menos que tres universidades y 14 facultades. De todos modos, en este nivel educativo se produce, con especial énfasis, la confusión entre *crear* (creación jurídica o funcionamiento en un edificio existente) y *construir* (nuevo edificio). Es de reseñar también el bajo porcentaje de realización de bibliotecas (39 por 100).

2.2.3 III Plan de Desarrollo

El *Libro Blanco*, publicado en 1969 por el Ministerio de Educación, fue la primera respuesta coherente y sistemática a la situación económica planteada por el desarrollo económico de los veinte años precedentes. Aunque en los años anteriores se habían adoptado medidas diversas para modernizar el sistema educativo, lo cierto es que habían sido parciales y, en todo caso, insuficientes. Si fuera posible sintetizar la línea medular del nuevo sistema, podríamos decir que pretende ampliar la matrícula en todos los niveles educativos, facilitar el trasvase de un nivel a otro, suprimiendo algunos *filtros* y, sobre todo, fortalecer la calidad de la enseñanza. En este último aspecto, destacan medios tan importantes como la unificación de la escolaridad obligatoria, la implantación de un bachillerato polivalente, la ligazón de la formación profesional a los niveles regulares, el carácter universitario de diversas enseñanzas medias y la creación del doctorado (dos años) en su sentido moderno de preparación para la docencia y la investigación, claves ambas en un país que quiere seguir el ritmo de la evolución tecnológica.

Un año más tarde se promulga la Ley General de Educación, que recoge básicamente la estructura del *Libro Blanco* y que desde entonces se viene aplicando de acuerdo con un calendario establecido.

El III Plan de Desarrollo, que trata de adaptar las previsiones de la ley al período 1971-75, consta de cuatro partes:

1. La educación ante el III Plan.
2. Metodología del Plan.
3. Estimación de las necesidades educativas por niveles.
4. Objetivos, estrategias y prioridades.

Se hace, en primer lugar, un análisis de la Ley General de Educación en cuanto que constituye el «condicionamiento específico del III Plan». El aspecto estructural del nuevo sistema «es el que ha de favorecer la movilidad socioescolar a través del mismo y en la medida en que le es posible a un sistema educativo...».

Por esta razón, se puede decir que existe una gran diferencia respecto de los planes anteriores, porque se trata de una reforma que ha de representar un trascendental cambio cualitativo, «porque en el futuro ya no se trata de una mera expansión del sistema educativo, sino, sobre todo, de una reforma estructural del sistema y de las líneas generales de la política educativa» (16).

En la tercera parte se hace un análisis de las necesidades educativas por niveles, distinguiendo objetivos, prioridades y estrategias a seguir. Por último,

(16) III Plan de Desarrollo. Educación, 1972-75. Comisaría del Plan de Desarrollo. Madrid, 1972, p. 19.

en la parte cuarta, sobre la base de las disponibilidades financieras, se fijan los objetivos, las estrategias y prioridades y los costes de inversiones.

Se trata, pues, de un Plan en el que se recogen los objetivos marcados por la Ley General de Educación. No trata de fijar unos objetivos cuantitativos, sino de enmarcar éstos en un nuevo sistema coherente en el que aparecen reformas de tipo cualitativo. A este respecto cabe señalar la nueva concepción de la planificación educativa basada en la comarca como método de zonificación, nuevo concepto del edificio escolar y la utilización múltiple de los centros docentes. Otros objetivos cualitativos fijados para Enseñanza Primaria son la mejora de la tasa profesor/alumno (1/35 para el primer ciclo y 1/30 para el segundo ciclo). Se prevé la construcción de centros del BUP en grandes ciudades y cabeceras de comarca o, en su caso, en núcleos de expansión. También y, por primera vez, se aconseja estandarizar la programación de los nuevos centros de BUP, según la población, y se recomienda a título indicativo cuatro tipos de centros, según su tamaño. En el nivel universitario se fijan como objetivos cualitativos la incorporación a la enseñanza universitaria de las Escuelas Normales, de Arquitectura Técnica, de Ingeniería Técnica y Escuelas Superiores de Bellas Artes.

Objetivos

En el cuadro 10 se reflejan los objetivos fijados en el III Plan de Desarrollo. Por vez primera se fijan metas para *Enseñanza Preescolar*: lograr el 35 por 100 de la escolarización en este nivel en 1975. Contrasta este objetivo con el 45 por 100 fijado para el mismo año por el PRM (1963). De hecho, entre las políticas seguidas en los países de la OCDE se pueden distinguir dos: la extensión vertical hacia abajo y la extensión lateral. La primera consiste en prolongar la educación hasta que cubra los años previos a la educación obligatoria. Claro está que esta ampliación plantearía algunos problemas señalados por el informe citado más abajo.

- Sería extremadamente gravosa para los Gobiernos.
- Podría entenderse como una intromisión en el ámbito de los padres.
- Habría que establecer un orden prioritario para decidir a qué grupos se ofrecería esta educación.

La extensión lateral consiste en tener en cuenta el papel de otros grupos (escuela, familia y comunidad), además del Estado, en la educación preescolar (17). El III Plan no se limita a fijar el objetivo indicado, sino que señala criterios de localización de centros, entre ellos la prioridad a las zonas de bilingüismo o donde la mujer trabaje.

(17) A este respecto, el Informe de la OCDE sobre Educación Preescolar señala que esta actitud socioeducativa coherente, corresponde de hecho a una doble finalidad: a) asegurar al niño un paso fácil y sin tropiezos de la educación preescolar a la enseñanza del primer grado, evitando que sean cambiadas frecuentemente las personas encargadas de educarle (educadores y otros) y los lugares donde se desarrolla su educación. Este acercamiento supone igualmente que el contenido de la enseñanza dispensada y los medios pedagógicos utilizados intentan desarrollar la personalidad del niño en su totalidad y no se limitan a prepararle para obtener buenos resultados en la escuela primaria (adaptándole a un programa fundamentado esencialmente en los valores burgueses); b) al mismo tiempo, se trata de dar al niño un medio ambiente favorable, que le permita sacar beneficio de los efectos ejercidos por las medidas de orden social (especialmente la integración a la colectividad, el *planning familiar*, los cuidados médicos, etc.), en estrecha relación con una acción específicamente educativa. (*Revista de Educación*, noviembre-diciembre 1973, pp. 63-64.)

De nuevo, igual que en el II Plan, se establece la construcción de un millón de puestos de EGB y se reducen sensiblemente las viviendas para maestros respecto al Plan anterior: 9.000 en lugar de 16.000. La interpretación quizá haya que buscarla en que los nuevos puestos escolares se construyen en zonas urbanas donde normalmente hay viviendas decorosas. De igual modo, se reducen los objetivos en *Bachillerato*, lógica consecuencia de la reducción de los cursos de este nivel. En *Formación Profesional* destaca la importante cifra de 125.000 y 26.000 puestos en primero y segundo grados, respectivamente, mientras la cifra prevista en el II Plan era en total de 13.000. Al mismo tiempo se prevé la integración en la Formación Profesional de segundo grado de algunas enseñanzas de los ciclos medios y de la antigua enseñanza laboral. De acuerdo con el esquema general del Plan, se determina la localización de centros de primer grado «donde haya centros de EGB» y de segundo grado «donde haya centros de BUP».

En el *plano universitario* se produce un salto espectacular con la creación prevista de seis universidades y cinco facultades o escuelas técnicas. Por otra parte, se pretenden corregir los graves desajustes en el rendimiento universitario, mediante un acortamiento en la duración real de los estudios y la reducción del tiempo entre la terminación de los estudios y la inserción en el mundo laboral.

CUADRO 10

III PLAN DE DESARROLLO

	Objetivos	Realizaciones (1972-73)
<i>Educación Preescolar</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construir 87.000 puestos (35 por 100 dos-cinco años). 2. Preferencia a las escuelas de párvulos (cuatro-cinco años). 3. Prioridad a las zonas de bilingüismo o donde la mujer trabaje. 	29.040 (32 por 100-1974)
<i>Educación General Básica</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construcción de 1.000.000 de puestos. 2. Construcción de 9.000 viviendas para maestros. 3. Construcción de 15.000 en Escuelas-Hogar. 4. Escolarizar a niños de población diseminada. 5. Hacer posible la concentración escolar y la graduación reduciendo las escuelas unitarias. 	451.295 (45 por 100)
<i>Bachillerato</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de 140.000 puestos y 11 residencias. 2. Construcción en grandes ciudades y cabeceras de comarca. 3. Construcción en núcleos de expansión cuando lo exija el número de alumnos escolarizados en EGB. 	37.770 (27 por 100)

	Objetivos	Realizaciones (1972-73)
<i>Formación Profesional 1.º</i>	1. Construcción de 125.000 puestos.	6.927 (6 por 100)
<i>Formación Profesional 2.º</i>	2. Construcción de 26.000 puestos.	
	3. Prioridad a las enseñanzas de primer grado.	
	4. Integrar en la F. P. de 2.º grado algunas enseñanzas de los ciclos medios, de la antigua enseñanza laboral y otras nuevas.	
	5. Establecer modalidades de acceso al Bachillerato y a la Universidad.	
	6. Localizar los centros de primer grado donde haya centros de EGB y de 2.º grado donde haya centros de BUP.	
<i>Enseñanza Universitaria</i>	1. Creación de las Universidades de Córdoba, Málaga, Santander, Extremadura, Nueva Universidad de Madrid, UNED, Nuevos Departamentos en Universidades existentes.	Córdoba, Santander, Málaga, UNED y Extremadura
	2. Creación de las escuelas superiores de Arquitectura de La Coruña y Las Palmas.	
	3. Mejorar el rendimiento y la calidad para que los graduados puedan rendir al país en un tiempo mínimo desde la terminación de los estudios.	
	4. Aumentar la eficacia docente, sobre todo en las Facultades donde la mayor parte de los alumnos permanecen más años de lo normal.	

Fuente: III Plan y Memoria.

Resultados

Del objetivo señalado para Enseñanza Preescolar, al final del primer bienio se han construido un 33 por 100 de lo previsto.

Asimismo, del porcentaje de escolarización programada para 1975 (35 por 100 de dos a cinco años), se había conseguido en 1974 un 32 por 100, porcentaje similar al año anterior, por lo que es posible que no se alcance este objetivo al final del cuatrienio. Da la impresión que en Enseñanza Preescolar se va a repetir la historia de las construcciones de EGB: por una parte, objetivos

inferiores a las necesidades, y por otra, objetivos inalcanzables por falta de recursos. Sin embargo, lo cierto es que, en principio, la posición relativa de nuestro país no es muy desfavorable.

CUADRO 11

PORCENTAJES DE ESCOLARIZACION DE LOS NIÑOS DE TRES A SEIS AÑOS

PAIS	Año	Tres	Cuatro	Cinco	Seis	Tres-seis
Austria	1970				97	(45)
Bélgica	1970	90	95	99	99	96
Dinamarca	1970					(9)
Finlandia	1968					(7)
Francia	1970	61	87	100	100	84
Alemania	1970				99	45
Grecia	1969					(37)
Irlanda	1970	(0)	(60)	(90)	(100)	(63)
Italia	1970					62
Luxemburgo	1970					(67)
Países Bajos	1970	0	84	96	99	70
Noruega	1970					(4)
Portugal	1969					(7)
España	1970	11,7	43	49	98	(56)
Suecia	1970					(27)
Suiza	1969					(39)
Reino Unido	1970	3	30	98	99	58
Yugoslavia	1965					(12)
Australia	1970					(45)
Canadá	1970					54
Japón	1971	5	35	60	100	50
Estados Unidos ...	1970	13	28	80	98	(57)

Nota: Las cifras entre paréntesis son estimaciones basadas en la hipótesis de que el 90 por 100 de los alumnos inscritos en la enseñanza pre-primaria pertenecen al grupo de edad de tres a cinco (para los países en que la escolaridad obligatoria empieza a los seis años).

Fuente: La situación de la enseñanza en los países miembros: examen de tendencias y de sectores prioritarios. Documento de la OCDE ED(73)2, abril 1973.

De los 22 países de la OCDE (cuadro 11), 13 tienen un porcentaje de escolarización inferior al de España para el grupo de edad tres-seis años y para la edad de tres años el porcentaje de escolarización en España es superior al del Reino Unido y Japón. Sin embargo, es necesario subrayar que de los 815.787 niños de Educación Preescolar (curso 1973-74), sólo el 37,7 por 100 asisten a centros estatales, o sea, gratuitos. Esto pone de manifiesto que la educación preescolar en nuestro país es «compensatoria», en el sentido de que agranda las diferencias entre las clases sociales.

Respecto a la EGB, a finales de 1973 se había conseguido un 45 por 100 de los puestos programados para el cuatrienio. De los demás objetivos, hay pocos datos disponibles, si bien es probable que la alta tasa de inflación de 1974 haya provocado una minoración en los resultados.

De los 140.000 puestos de Bachillerato previstos para 1975, en el primer bienio se habían construido 37.770, o sea, el 27 por 100, por lo que parece deducirse que no se alcanzará el objetivo previsto. Mucho menos posible parece el objetivo de Formación Profesional, que apenas alcanza el 5 por 100 de realización en 1973. Por otra parte, merece ser destacado el hecho de que ni la Orden de 15 de enero de 1973 ni la de 18 de mayo de 1974 de Programa-

ción de puestos escolares incluyen centros de este nivel, lo que hace suponer que los resultados físicos de los próximos años serán muy bajos.

Por lo que se refiere a la expansión universitaria prevista, de las seis universidades, se han *creado* cinco en el primer bienio. Sólo la nueva universidad de Madrid ha quedado pospuesta. Sin embargo, es necesario subrayar aquí que se trata de creación y no de construcción.

3. ALGUNOS PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA

3.1 Una planificación cuantitativa

Una primera característica de los dos primeros planes educativos es su casi exclusiva referencia a la creación de puestos escolares. De acuerdo con la concepción imperante en aquella época, se concibe la planificación únicamente desde el punto de vista cuantitativo. En realidad se trata de planes preocupados por la respuesta a la expansión de la demanda de puestos escolares en los diversos niveles de enseñanza. Sin embargo, aun desde este punto de vista, se echan de menos aspectos tan importantes como la política de comarcalización que no aparecerá hasta el III Plan, las previsiones de profesorado y algunos otros, los aspectos pedagógicos de las construcciones, su normalización, la adaptabilidad de los edificios y los sistemas industrializados.

Los Planes de Desarrollo han intentado ser, en general, con alguna salvedad para el tercero, una respuesta a las necesidades de puestos de los diversos niveles educativos y, en este sentido, se puede decir que el balance global es relativamente positivo, si bien hay que reconocer la insuficiencia de los objetivos propuestos.

3.2 Un déficit que se estira: ¿los niños sin escuela?

Bajo este título, Amando de Miguel (18) alude al crónico déficit de puestos escolares en Educación General Básica, que ya en tiempos del ministro Ruiz Jiménez representaba un millón, y que se viene repitiendo de modo reiterado hasta el III Plan de Desarrollo.

Sobre esta mítica cifra es necesario, sin embargo, hacer algunas puntualizaciones:

a) Ni el Ministerio de Educación ni el Instituto Nacional de Estadística publican datos oficiales de puestos construidos. Por esta razón, las cifras varían según las fuentes de donde proceden y según el sistema de recogida que se adopte: puestos escolares creados o construidos, puestos construidos o en construcción, puestos construidos, entendiéndose por tal la última certificación de obra, el acta de recepción, la inauguración...

b) Las migraciones interiores han dado lugar a un cambio en los asentamientos de población, dejando inutilizados puestos escolares en las zonas regresivas y provocando un déficit en las progresivas. A esto ha de añadirse el crecimiento demográfico de los años sesenta.

c) En tercer lugar, la prolongación de la escolaridad obligatoria ha dado

(18) A. DE MIGUEL: *Manual de estructura social de España*, Tecnos, Madrid, 1974; pp. 462 y 463.

lugar a un déficit adicional de los niños de doce y trece años no escolarizados en 1964 (año en que se extiende la obligatoriedad hasta los trece años).

d) El nuevo concepto de la escuela graduada ha dejado inservibles las escuelas de menos de ocho unidades, consideradas inadecuadas desde el punto de vista pedagógico.

e) Por último, la ampliación de la EGB a todos los niños de seis a trece años ha dado lugar a un fuerte incremento de la matrícula en este nivel, que alcanza a más de 1.200.000 niños, cifra aproximada de niños en Bachillerato Elemental en 1970-71. A este respecto se ha de tener en cuenta que la mayor parte de los centros donde cursaban estudios están siendo transformados en centros de Bachillerato.

Estas razones demuestran de modo suficiente que ha sido el concepto de déficit escolar el que ha ido evolucionando con el tiempo. Si, por ejemplo, contrastamos el déficit de 1952 (un millón según cifras oficiales) con los criterios actuales de escolarización obligatoria (seis-trece años) y de las escuelas graduadas de ocho o más unidades, probablemente la cifra del millón se convertiría en tres millones largos.

De hecho, está fuera de toda duda el esfuerzo realizado en construcciones de EGB entre 1961 y 1973 que ha alcanzado 1.958.675 puestos escolares (19), en términos brutos.

CUADRO 12

ENSEÑANZA GENERAL BASICA

Año	Puestos	Año	Puestos
1961	65.000	<i>Suma anterior ...</i>	556.300
1962	44.000	1968	179.520
1963	44.000	1969	223.080
1964	97.000	1970	197.320
1965	96.500	1971	351.160
1966	109.400	1972	232.165
1967	100.400	1973	219.130
<i>Suma y sigue ...</i>	556.300	<i>Total</i>	1.958.675

Fuente: Libro Blanco y Memorias Planes de Desarrollo.

Sin embargo, ni siquiera esta impresionante cantidad de puestos construidos había solucionado el problema de una *adecuada* escolarización en 1972. En ese año, según los cálculos efectuados por el Ministerio (20), el déficit real de puestos escolares de EGB era de 1.264.047, entendiéndose por tales los alumnos no matriculados, los de escuelas mixtas y unitarias, los puestos en edificios en malas condiciones y los matriculados en el Bachillerato a extinguir.

Si a esto añadimos la continuación de las tendencias migratorias, las aulas con una relación profesor/alumno superior a 1/40 y la mejora o ampliación del concepto de escolarización, cabe pensar que no parece próxima, ni mucho menos, la solución del problema de la falta de puestos escolares *adecuados* en EGB.

(19) Cuadro 12.

(20) *La reforma educativa en marcha, 1972*. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1973, p. 12.

3.3 Ausencia de planificación global

Como ya hemos indicado, desde la Conferencia de Washington de 1961, ha tenido lugar un gran desarrollo de los servicios de planificación educativa, que en general se ocuparon de la expansión del sistema de enseñanza. Por esta razón, a los planificadores de la educación les preocupó la planificación cuantitativa y las discusiones en torno a los métodos de previsión de necesidades globales.

Por ello, en los dos primeros planes apenas se hacen previsiones de nuevos métodos de enseñanza, de medios o de contenidos. Y en cualquier caso, ciertas previsiones de este tipo carecen de adecuada cuantificación. Pero aún en el III Plan, que engloba previsiones de carácter cualitativo, falta una cuantificación de estas previsiones, en muchos casos. Si todo objetivo, por definición, debe estar cuantificado, no pueden considerarse como tales los siguientes: «Que sea mejor la formación dada...»; «aumentar la eficacia docente...»; «dividir a los alumnos en cuantos grupos sean necesarios...».

Permau Llinós (21) entiende la planificación global como un proceso que tiene en cuenta desde los objetivos de la educación hasta la localización de la última escuela. Debería, según el mismo autor, presentar los siguientes aspectos:

- a) *Elementos de base*: 1) Determinación de objetivos de la educación. 2) Cálculo de necesidades cuantitativas, prospección de puestos de trabajo y relación de la demanda social. 3) Fijación del contenido de la educación en sus diversos niveles.
- b) *Medios*: 1) Profesorado. 2) Costos. 3) Financiación.
- c) *Ejecución*: 1) Organización administrativa. 2) Mapa escolar. 3) Experimentación.

De hecho, los tres planes de educación carecen de varios de los elementos necesarios para que puedan ser considerados globales. Destaca sobre todo la ausencia de los contenidos educacionales, métodos, orientación escolar..., sobre todo en los dos primeros planes. En cuanto a los medios, no suele haber previsiones de profesorado (excepto en el II) ni de costes. En este aspecto, los planes contienen una distribución financiera entre los diversos niveles, que sirven de base para la determinación de los objetivos de construcción.

De igual modo, en el plano de la ejecución suelen olvidarse temas claves, como el de la organización administrativa. En este sentido, es característico de los tres Planes la falta de interrelación entre el Plan y la infraestructura administrativa para llevarla a cabo. No cabe duda que si existiese una planificación por objetivos, sería fácil hacer propuestas de organización administrativa por objetivos que se adaptasen a la primera. Pero lo cierto es que, excepto el *Libro Negro*, ninguno de los planes ha previsto objetivos de administración educativa, y, como consecuencia de ello, existe un claro divorcio entre ambas Instituciones.

Por último, ninguno de los planes ha *trabajado* con el mapa escolar, en parte porque hasta fecha reciente no ha existido un sistema de comarcalización, si bien en los proyectos operativos suelen utilizarse datos del mapa escolar.

(21) Varios autores: *Planificación educacional*, ENAP, Madrid, 1969, pp. 98 y ss.

3.4 Problemas de financiación

Pese al incremento relativo de los presupuestos del Ministerio de Educación en comparación con el Presupuesto del Estado, se puede decir que persiste una crónica insuficiencia financiera en este sector debido a las siguientes causas:

- Aumento incesante de las tasas de inflación que impiden una consecución aceptable de los objetivos previstos.
- Desequilibrio entre el presupuesto de inversión y el presupuesto de funcionamiento que ha dado lugar a continuas transferencias de aquél a éste.
- Escasos recursos públicos dedicados a la educación en España en comparación con otros países (22). A pesar de la dificultad que ofrecen las comparaciones internacionales en esta materia, no cabe duda que, en general, pueden tomarse como sistema de referencia. Las diferencias más sensibles pueden provenir del peso diferente que puedan tener los gastos privados en educación. Sin embargo, aun en este caso, existen subvenciones públicas para la enseñanza privada. Por otra parte, hay que advertir que en el caso de España se incluyen sólo los gastos de la Administración central, por lo que no se tienen en cuenta los gastos de las Administraciones locales, muy escasos de todos modos.

Del cuadro 13 se deduce que los recursos dedicados por el Gobierno español a la educación son reducidos en comparación con otros países europeos, excepto Grecia y Portugal.

CUADRO 13

GASTOS PUBLICOS EN ENSEÑANZA

PAISES	Porcentaje PNB (1971)
Alemania Federal	4,5
Bélgica	5,4
España ¹	2,4
Francia ²	3,5
Gran Bretaña	5,9
Grecia	1,8
Italia	4,8
Países Bajos	7,9
Portugal	1,4
Suecia	7,9

Fuente: UNESCO, *Statistical Year-Book*, 1973, París, 1974.

¹ Gastos de la Administración central.

² Gastos del Ministerio de Educación, exclusivamente.

(22) Cuadro 13.