

# estudios

## Financiación de la educación: Esquemas administrativos de ayuda al estudio

En este trabajo intentamos conectar el derecho al estudio con su rentabilidad económica y social refiriéndonos a la cuestión de su financiación: de un lado por aquello que constituye su esencia genérica, la educación, y de otro en su apreciación más singular, la de *ayuda al estudio*.

No pretendemos aquí agotar el tema, ni siquiera esbozar las líneas económicas de una cuestión que precisaría de grandes estudios y de manos más expertas y especialistas en lo estadístico, lo contable, lo económico. De lo que no cabe duda es del interés que supondría contar con un estudio, hecho en equipo, y con los medios e instrumentales de la Administración, que nos diese, al igual que se ha hecho en otras cosas, una especie de *radiograma* de inversiones en el ámbito nacional e individual dedicadas a la educación. Saber por el número de Centros, de profesorado, de alumnos, de locales, de material, de salidas profesionales, de becas, etc., cuál es el capital invertido, cuáles sus rendimientos... nos pondría expresivamente en atención de lo que supone el esfuerzo público y privado, y también de lo que representaría de moraleja y de experiencia.

Esta llamada de atención, por la que yo personalmente poco puedo hacer (1), no excusa que dentro de mis posibilidades y preocupación no intente yo señalar las fuentes crediticias, de diversa índole, las fuentes sociales, en una palabra, lo que podrían ser los *principios de financiación del estudio*, para que por los especialistas, los políticos o los administradores de la educación puedan, si se estima de interés, ser puestos en marcha.

### CAPITAL "SUSCRITO" Y CAPITAL "DESEMBOLSADO"

Para acercarnos imaginariamente a la técnica financiera y mercantil, nos hemos permitido diseccionar dos grandes fuentes del capital rentable: el "suscrito" y el que llamamos "desembolsado".

*Capital "suscrito" es aquel conjunto de medios, instrumentos o valores que, quíerose o no, contiene o debe contener el fondo social para hacer frente al estudio.* Son todo el potencial económico-social que está en manos de todas las fuerzas educadoras, tanto estatales como privadas, y que nos dan, al menos

(1) Según manifestaciones públicas, el plan de la organización sindical español de censar la población trabajadora, su clasificación, etc., llevará un costo de 25 millones de pesetas. Quizá el propósito de establecer "ese radiograma de inversiones" y las "posibilidades crediticias en orden al estudio", pudiera ser uno de los trabajos de la Comisión Nacional de Estudios sobre Clases Medias si no fuese por las limitaciones económicas.

idealmente, el esquema material y los estímulos necesarios, de hecho o en potencia, para que el derecho al estudio y su rentabilidad tengan un coeficiente de financiación seguro.

*El capital "desembolsado" será, sencillamente, aquel, ya suscrito, que en la realidad ha cristalizado en sistemas, procedimientos o medios de realización. Es el capital suscrito en marcha.*

Por razones de pura sistemática, y para mejor comprender este esquema, vamos a dividir estos dos aspectos del mismo capital de financiación, en tres elementos: *base contable normal, base contable específica y esquemas especiales de financiación* (2).

#### A. BASE CONTABLE NORMAL.

Sus componentes esenciales son los siguientes:

1. *Las aportaciones presupuestarias del Estado, organismos autónomos, órganos de la Administración Provincial y Local, Corporaciones de Derecho público, sindicales y profesionales y otras de naturaleza análoga que tengan relación con la educación y la enseñanza.*

Estos entes públicos dotan de alguna manera, en virtud de una acción educadora, sea puramente administrativa, sea sindical, política, social, religiosa o profesional, los Centros de formación, su profesorado, sus alumnos en ciertos casos. Ello no es sino consecuencia de la presencia del Estado o de la iniciativa pública o semipública ante la educación. Aquí estaría toda la base contable de pensar que el Estado o los entes públicos son los únicos obligados, o que ellos poseen los suficientes medios. Pero ni esto es así, ni convendría acaso que fuese. Tendríamos un nuevo "totalitarismo" económico respecto a la educación, tal como algunos sistemas políticos modernos, consumados en el Estado comunista (3), han hecho, y que nos hacen recordar aquel proceso "absorbente" realizado por los príncipes protestantes ante las Universidades alemanas, o esa absorción administrativa, denominada centralización, que los efectos de la revolución francesa había de producir en las Universidades de tipo napoleónico.

En este aspecto sólo nos cabe desear que las aportaciones sean muchas; que los presupuestos del Estado y demás órganos públicos aumenten en materia de educación, porque es algo muy distinto a emisiones de Deuda Perpetua, son "bonos" rentables que *aparentemente* a veces no tienen fondo de amortización económica, pero sólo aparentemente, porque la social existe siempre.

Por lo demás, participa de los mismos caracteres, de los mismos problemas que la *presencia del Estado* tiene en otros aspectos de la vida de un país, sea en la agricultura, la industria, los deportes, etc.: estimulador, orientador, supliendo, tutelando, impulsando, vitalizando (4).

(2) Esto no implica, ni mucho menos, que el tema esté agotado, ni que las fórmulas o posibilidades sean otras.

(3) Cfr. el artículo 121 de la Constitución soviética.

(4) En definitiva, esto no es sino un aspecto del "coste de la enseñanza". V. Lorenzo Gelices: *Estructura social y coste de la enseñanza*, núm. 106, REVISTA DE EDUCACIÓN.

Por último digamos que su mecanismo reglamentario adolece de la *rigidez* y de las *garantías* al mismo tiempo de todo *presupuesto*, que exige la *forma de ley*, bien dentro de las generales de los presupuestos, bien de las especiales en su caso cuando se trata del Estado. Las aportaciones de los demás organismos públicos o semipúblicos serán las reguladas por sus leyes fundacionales. De todos modos, dentro del aparato legislativo normal cabe siempre la *iniciativa privada*, y sus medios específicos de acción son muy variados, desde las dotaciones de personal o material, a las becas, subvenciones, libros, exenciones, etc., y aún más concretamente, iniciativas para la multiplicación de los Colegios Mayores.

## 2. Base de origen tributario.

Inmediatamente comenzamos a comprobar la conexión de los elementos componentes de la base contable. Porque la pregunta brota en seguida. Supuesta la participación del Estado y demás entes públicos, y como quiera que el Estado no es ninguna entelequia, *¿cuál será a su vez la fuente de los recursos estatales para la educación? Y siendo los impuestos los que la componen en su mayor parte, ¿la financiación de la educación debe cumplirse por la tributación general, o puede diseccionarse específicamente según las modalidades de las enseñanzas? Y aun todavía surge una pregunta más concreta: ¿en qué forma habrá el Estado de "repartir" las aportaciones de origen tributario?*

La complejidad de la cuestión se advierte en seguida, y naturalmente no intentamos resolverla, porque ello pertenece en buena parte al "secreto" de la mecánica administrativa de altos vuelos, mejor aún a la alta política acerca de la educación, y habría que conocer muchas piezas para poder dar soluciones.

Pero el problema está ahí, entre los de la *justicia distributiva* que la finalidad del *impuesto indirectamente* cumple. Por un lado, por las repercusiones tributarias, que si son generales pueden hacer tabla rasa entre los gravados; por otro, en los beneficiados, que también pueden ser excesivamente homologados.

Hay quienes entienden que si la educación es servicio público, las fuentes económicas deben estar en el lado de la tributación *general* para dotar ese servicio de educación. Otros, por el contrario, precisamente por tal configuración de servicio público, entienden que la educación debe pesar sobre las *clases económicamente más fuertes* que se benefician de tal educación.

La cuestión se planteó entre nosotros muy precisamente con motivo de la supresión de la ayuda a los Colegios Mayores, y de la ley votada en Cortes a favor de las subvenciones (5) limitadas y aun condicionadas y sin perjuicio de aportaciones cifrables en becas.

De lo que no cabe duda es que la fuente tributaria general no es suficiente, ni es la que solamente puede resolver el tema. Ya administrativamente hay una distinción clara en la Ciencia Administración y

aun en el Derecho Fiscal entre lo que es dotación y lo que es subvención (6); pero además hay que pensar en la bilateralidad de las relaciones sociales; en que las diferenciaciones por categorías económicas de los beneficiarios son difíciles y casi siempre injustas, porque *el servicio público o lo es de verdad y favorece a todos por igual* o no lo es. Hay que establecer unos presupuestos mínimos de uso y disfrute comunes. Lo que no hay que hacer es privilegios.

A veces se puede llegar a consecuencias no ajustadas a los fines del servicio público, como pueden ser una enseñanza gratuita, sea primaria o media, de la que pueden participar las clases pudientes, o un disfrute por estos mismos de condiciones ventajosas sólo posibles por las aportaciones del Estado: tasas académicas más bajas que el coste de la enseñanza, beneficios de Colegios Mayores, pero *estos desajustes son los propios de todo servicio público*, y en general representan menores perjuicios que una "socialización" de los medios de financiación de la educación.

Las *correcciones* vienen por el lado de las *tasas*, que son contraprestaciones por el uso y disfrute de un servicio público; y por el lado de la *exención* total o parcial para los menos dotados económicamente. Pero no creo que se pueda llegar a sostener una financiación de la enseñanza por una sola clase, social en cuanto toma parte en una tarea que además debe ser —para todas las clases sociales— estimulada y alentada. Otra cosa es el problema de una reforma tributaria general, de fondo, de la que puedan obtenerse medios económicos más suficientes.

Pero además el *verdadero correctivo* puede estar en una imposición especialmente dirigida a financiar la educación, en determinados supuestos. Así sucede con el *impuesto a las empresas en favor de la formación profesión*. Con motivo de la Ley de Escuelas Técnicas Superiores el Ministro de Educación, señor Rubio, aludió a este punto, en cuanto a la posible fijación de impuestos para la financiación en parte de estas enseñanzas. No sabemos las dificultades económicas y de otra índole que tan delicada cuestión ofrece. Lo que sí sabemos es que ello constituye un planteamiento deseable, en líneas generales; y sabemos también que esta tributación es totalmente inexistente para la Universidad, que se dota por el patrimonio estatal completamente.

Después de un equilibrio y ponderación en la solución de los temas generales planteados, la cuestión podría quedar reducida a ésta: *¿es de desear, convendría que la financiación de la enseñanza superior, universitaria y técnica pueda estar cubierta en parte por una tributación impositiva a cargo de las empresas y aun de los organismos mutualistas de profesiones universitarias y técnicas, de acuerdo con sus posibilidades?*

## 3. La puesta en forma de la sociedad.

Dentro del fondo comunitario de aportaciones hay un grupo que no pertenece de manera inequívoca a una base contable estrictamente material. Esta base

(5) A iniciativa de un número determinado de Procuradores, y de la que por ser reciente y haberse debatido suficientemente, no vamos a hacer aquí hincapié.

(6) V. Chinchilla Rueda: *Legislación del Impuesto de Derechos Reales y Transmisión de Bienes*. Madrid, 1948, 162-163.

material es desde luego precisa, existe y tiene eficiencia. Pero no es ella, de por sí sola, indiciaria de sus posibilidades.

Efectivamente, hay que partir de la idea, ya aludida en principio, de que la educación no puede ni debe ser financiada totalitaria y absolutamente por el Estado, ni los entes públicos paraestatales. No puede ser, porque las posibilidades son limitadas; no debe ser, porque la formación de la juventud, porque la cultura y la ciencia no son patrimonio de nadie, y están al servicio del hombre para su bien, su felicidad temporal y su instrumentación para fines eternos trascendentes.

De aquí que la cooperación de la sociedad sea sustancial con la misma tarea educadora. El derecho al estudio, para no hacerlo mito o mero ideal, tiene que encontrar en la sociedad los ingredientes básicos que *suplan* deficiencias y que eviten hacer del Estado su panacea.

Esta necesidad se presenta con mayor urgencia dentro de los estudios superiores, que son, como hemos insistido, la cristalización sublime del estudio mismo como derecho; pero además es para ellos en los que las aportaciones sociales se hacen más precisas, ya que en los otros grados de enseñanza no son tan costosos o están más atendidos estatal o privadamente.

De aquí que se haya llegado, en la configuración de los estamentos de la Universidad, a formular, además de los profesores, alumnos y Estado, a la *sociedad misma*. Se ha hablado de lo que Universidad y sociedad *se deben*; y entre lo que ésta debe proporcionar a aquélla está, al decir de Lain (7), el *dinero*. Se ha expuesto con nitidez toda una teoría de la puesta en forma de la sociedad en favor de la Universidad.

Todo ello es expresión de que hay una base contable no sólo eminentemente crematística, sino también moral, espiritual, social, que es la que en el fondo puede resolver la cuestión. Ello, en los supuestos en que como en el caso de España se da esa ausencia, es expresión de la insuficiencia de las dificultades y aun de los fracasos. Ello, en los que se da más abundantemente (8), es indicio de un camino más fecundo de posibilidades financieras de lo universitario, que a su vez repercuten en una fecundidad social y económica general, porque el efecto es doble.

La *puesta en forma de la sociedad*, o la existencia de una conciencia colectiva, es fuente del haber positivo de una financiación de la educación, unas veces de manera tangible y contable, otras de manera potencial. Hay aquí problemas de gran interés a los

(7) En curso Problemas Contemporáneos Universidad "Menéndez Pelayo", 1952.

(8) Son, entre nosotros, las diversas Fundaciones, singularmente la de don Juan March. Ciertamente que acaso —como en el *Coloquio* en la Institución "Fernando el Católico", de Zaragoza, al tratarse de este punto— la estrecha y oficial vinculación de la Universidad con el Estado es factor de "dificultad", porque "a nadie se le ocurre dar un donativo a una Audiencia o al Ejército, porque se entiende que se coopera a través del impuesto".

Pero aun siendo esto evidente, los diversos e importantes supuestos de cooperación con la Educación y la Universidad, confirman que sin esperar a una mejora en la reestructuración autonómica de la Universidad, siempre deseable, se puede y se debe hacer mucho en aquel aspecto de la cooperación.

que hemos aludido en otra ocasión, en cuanto al fomento de esta conciencia, y en cuanto a los medios (9) para esa puesta en forma, y en cuanto al círculo vicioso de quién pone en forma a quién. Sin duda, como hemos apuntado, *haya que romperlo por el lado del estudiante*, al que como futuro dirigente, futura "sociedad", hay que adiestrar en esa conciencia, planteada además "egoístamente".

Por último nos basta indicar que este capítulo de "ingresos", junto a las virtudes que su misma consecuencia encierra —de preocupación intelectual, de desprendimiento, de sacrificio a veces, de generosidad, de comprensión del problema universitario, etc.— es la excelente *bisagra* que aúna los esfuerzos públicos en pro de la enseñanza y los esfuerzos individuales del que se va a formar. Es *bisagra*, es aliento, es esquema de posibilidades financieras que luego encontrarán su fórmula adecuada en sistemas o procedimientos diversos. *No importa precisar aquí* el cómo ni cuántos. Este capítulo de la puesta en forma es arsenal de una serie inmensa de posibilidades. Y por sí mismo *valorable*.

#### B. BASE CONTABLE ESPECÍFICA.

En la singladura de elementos que hacen efectivo el estudio, en cuanto dedicación humana y en cuanto derecho, vamos a destacar tres de ellos, como fundamentales:

##### 1. La llamada *protección escolar*.

En ella se puede distinguir el contenido *objetivo* de esa protección —becas, ayudas, exenciones, donaciones, fundaciones, etc.—, los principios *económico-sociales* de esa protección —política social aplicada al estudio, justicia social, servicio cultural, etc.— y la *administración* de esa protección —principios de organización, organismos adecuados, etc.

Por las referencias en el trabajo "El derecho al estudio" y la bibliografía aportada podría quedar contestado este apartado; únicamente como información quiero traer aquí a primer plano los interrogantes planteados por un estudiante a la protección escolar (10):

1.º *El estudiante pertenece a sectores sociales que en una mayoría pueden "dar carrera" a sus hijos. Llegan a la Universidad —y no digamos a las Escuelas Superiores Técnicas—, representan, en la casi totalidad de los casos, una "situación" anterior que condiciona el origen social de los estudiantes que nutren sus aulas.*

2.º *Con pocas excepciones, esta situación "de hecho" representa el que las becas, matrículas gratuitas y las prestaciones del seguro escolar contribuyan*

(9) En el citado *Coloquio* se dijo cómo las Cooperativas de determinadas comarcas aragonesas estaban pensando destinar una buena parte de sus beneficios a becas de hijos de cooperativistas, iniciativa muy interesante.

(10) En REVISTA DE EDUCACIÓN, artículo por lo demás bien conocido en los medios de protección escolar, y transcrito luego en *Coloquios sobre la Protección Escolar y la Ayuda al Estudio*, Madrid 1959, obra que puede verse para otros aspectos.

a "mejorar" la situación de los actuales estudiantes, pero no a garantizar una "igualdad de oportunidades".

3.º ¿Cómo se garantiza el que lleguen a la Universidad los que no pudieron comenzar los estudios por falta de oportunidades?

4.º ¿El seguro escolar parece justo que compense de la misma forma al estudiante rico que al pobre? ¿y su organización no contribuye a hacer más patente el privilegio a quien ya estudia dándole oportunidad a seguir su carrera aunque no haya demostrado capacidad y vocación para el estudio?

5.º ¿Por qué las becas son casi exclusivamente en la Universidad para los alumnos oficiales? (Los libros tienen casi siempre peor expediente académico, y aunque el mismo haya sido obtenido con más esfuerzo personal, a la hora de valorar los méritos se halla en notable desventaja con los alumnos oficiales.)

6.º ¿Por qué se dan becas especiales para los Colegios Mayores si con su importe —y dado el coste de la pensión— los estudiantes podrían vivir más holgadamente por su propia cuenta?

7.º ¿No es todo alumno del Colegio Mayor un "becario" teniendo en cuenta lo que esa institución cuesta al Estado? ¿Por qué no se hace público el coste por residente en Colegio Mayor sumando en su pensión los gastos, subvenciones y demás cuantía que supuso su fundación y funcionamiento?

8.º Si el Seguro Escolar le cuesta al Estado y al estudiante unos 13 millones de pesetas anuales, ¿no valdría la pena estudiar una organización que diera mayor agilidad y eficiencia a sus prestaciones y más sencillez y economía a su administración?

Los interrogantes que plantea este alumno (11) revelan sin duda aspectos sociales y administrativo de la protección escolar, sobre los que no vamos a entrar. Únicamente sí decir que hay problemas que están más atrás de los de una protección, como ese mismo de nuestra redistribución de bienes ante una tremenda desigualdad; que hay un fenómeno natural de acceso social más fácil de las clases económicamente más sólidas que no se puede desconocer ni "socializar", pero que aparte de una política de oportunidades quizá sea aún más grave "la más fácil" selección que dentro de la Enseñanza Superior se va haciendo, tanto por móviles naturales también —ambiente, facilidades, libros, orientaciones— como artificiales —relaciones sociales, recomendaciones, etcétera—; que algunos de esos puntos pueden quedar contestados por los principios jurídico-sociales que animan en este trabajo, que van desde el perfil jusnaturalista y social del estudio, dentro de su complejidad dinámica social, hasta la configuración de lo que en la educación hay de servicio público, que palía la pretendida "desmedida igualdad", a la par también que nos permite frenar los matices materialistas de las dotaciones de becas cuando se encami-

(11) En algunos de ellos se ha insistido recientemente, por ejemplo en la "Declaración de los Estudiantes", del Consejo Representativo Nacional del SEU —marzo de 1960—: "... se pronuncia en contra de una injusta igualdad de los estudiantes ante las tasas académicas y, en general, ante el coste total de los estudios. Debe evitarse que el pueblo español cargue con los gastos de enseñanza de los incapaces y de aquellos que pueden satisfacerlos por sí mismos." (Cfr. "Pueblo", 12-3-60.)

nan a favorecer la presencia y la formación del alumno en un Colegio Mayor (12).

Creo, por último, y por no alargar más este apartado que cuenta con numerosa literatura y disposiciones, que los problemas de la protección escolar en España son esencialmente éstos:

En los principios, *atenuación* de lo que hay de "protección" o "paternalismo" por una concepción de la beca como "justicia social" aplicada al estudio.

En las aportaciones, su incremento: *por el Estado en lo que pueda, por la sociedad en lo mucho que le falta.*

En su administración: *unificación, mejor distribución, coordinación en organismos, estímulos a la iniciativa privada aupada por la iniciativa pública, y cuantas cuestiones, en fin, el profesor Navarro Latorre indicaba en su moción en el I Congreso de la Familia Española (13).*

En sus fines, *en cuanto que debe abarcar no sólo las aportaciones vitales en la etapa escolar, sino las que más crucialmente se plantean en el momento de la terminación de la carrera. Pero además pensando que en la misma rentabilidad de la protección escolar (14) hay una tarea de asesoramiento, de orientación, de tutela y control del graduado, de asistencia material, moral e intelectual al universitario que no se puede desconocer. Sobre la cuestión de la reversibilidad de los beneficios de la protección escolar hablaremos más adelante.*

## 2. La seguridad social escolar.

Si la protección escolar representa la base contable de financiación para suplir, no en caridad, sino en *justicia*, las deficiencias de índole económico y social que autolimiten excesivamente el acceso a la enseñanza de los menos dotados, singularmente a la enseñanza superior, en consecuencia sus fines son de contenido objetivo, material, como integrado por un fondo de capital anexo al presupuestario de la educación, *la seguridad* mira a la *persona*, en su aseguramiento mínimo ante circunstancias *excepcionales*.

Todo lo que la seguridad social ha servido de terapéutica, y todos los principios esenciales que la hagan precisa, eficaz y "rentable" pueden ser aplicados a la seguridad escolar, con las peculiaridades propias:

Primero, porque es la expresión más afirmativa de que el "aprendizaje" intelectual derivado del estudio es *trabajo*.

Segundo, porque *el Estado asume la prestación* de la "sociedad" como *empresaria* que es de esa dedicación.

Tercero, porque los beneficiados tienen carácter

(12) Mi experiencia honrosísima de becario en "dos tercios" de la pensión por la Diputación de Zaragoza en el Colegio Mayor "Cerbuna", me dice que es muy distinto el sentido de una beca para poder "vivir" —yo lo hubiera podido hacer independientemente— y poder situar al universitario en el trampolín de una más íntegra y completa formación. Para mí, personalmente, creo que ha sido providencial y fundamental esa segunda modalidad, y pese a otros sacrificios.

(13) Publicada como *Anexo* de las Conclusiones del citado Congreso, Madrid 1959.

(14) He aquí un nuevo problema que creo va yéndose a él: el del *alumbramiento* de "talentos" y el de su mejor *orientación* profesional.

*provisorio* en cuanto al tiempo, es decir, que no se asientan en una dedicación definitiva, y en cuanto a su *extensión* que necesariamente abarcan "riesgos" más limitados. Normalmente, la enfermedad o accidente personal y el venir a infortunio los padres.

Y cuarto, porque sus beneficiarios *no* son de por sí, corrientemente, titulares de una *economía independiente*, sino que están afectos a la economía familiar y, en consecuencia, puede serles frecuente una *opción* para utilizar las prestaciones o servicios generales de la familia, bien de la seguridad social del jefe de esa familia, bien con carácter particular.

Naturalmente no se hace distinción de categorías económicas en los beneficiarios, puesto que ello iría en contra de los mismos principios económicos y actuarios de la propia seguridad, teniendo además los atenuantes —lo indico por alguna objeción que se ha apuntado— de que las prestaciones de enfermedad para los estudiantes pudientes generalmente se harán a cargo de sus familiares y dentro de la posibilidad normal de la familia, y además las derivadas de infortunio familiar normalmente serán de *menor "riesgo"* cuanto *más* sea el capital familiar de los beneficiarios (15).

Los problemas de la seguridad social escolar han sido expuestos con nitidez y suficiencia por Jordana y Borrajo (16) y ello nos excusa de otras apreciaciones concretas. Quizá pueda subrayarse, efectivamente, que dicha atención es cubierta en el sistema español no dentro del *general de seguridad social*, como en otros países, sino con carácter *especial*. Que incluye, dentro de las prestaciones típicas de seguridad, otras que son más bien de previsión y *crédito*, con lo cual acaso estas últimas se resientan de ciertas limitaciones o de alguna falta de agilidad o flexibilidad. Que el problema de la seguridad escolar extendida a los alumnos de segunda enseñanza, que acaso sea la mayor cuestión planteada o el mejor deseo de sus dirigentes, estriba no tanto, a mi modesto modo de ver, en el número de escolares, que en 1955-56 se cifraba en 326.881 alumnos de bachiller, sino por un lado en el impacto derivado de un rebajar la edad del beneficiario que podría bajar *hasta los diez años* —y social y económicamente es edad para ser "carga" en la familia, y hasta podría representar un excesivo privilegio respecto a los otros tipos de seguros sociales en los que el "aprendiz" mismo no está protegido del riesgo del "infortunio" familiar que sólo se justifica en tareas practicadas en edad superior—, y de otro, lo que de gravoso podría ser no ya para el Estado como "empresario" por "duplicado", sino también para las economías familiares, que de suyo encuentran en la enseñanza media, sobre todo en la privada, una buena carga.

Como bien decían Jordana y Borrajo, son "cuestiones complejas y difíciles", y mi opinión personal tiene una finalidad meramente de sugerencia. Y finalmente entiendo que esta cuestión, planteada recientemente con altas miras y eficiencia, puede seguir la pauta de los problemas generales de la seguridad so-

cial en España, que acaso puede caminar hacia el seguro social, y aun la pauta de la marcha misma de la economía española.

### 3. Los créditos.

El aspecto en el que *más expresivamente se manifiesta la rentabilidad* del estudio y el problema de su financiación está en la materia de créditos a aquél concernientes. Se trata naturalmente y principalmente de aquellos que tienen la dimensión personal del "titular" que estudia, aunque no desconocemos que el ámbito de crédito en materia de educación —escuelas, instrumentación, material, etc.— es mucho más amplio y tiene profundas conexiones.

Este problema que mira, pues, al titular del derecho al estudio, tiene un gran interés por varias razones: primero, porque la *situación condicionante* de hecho de tal cualidad jurídica del estudio no es sino la *insuficiencia de medios económicos*, que son los que facilita el crédito; segundo, porque en esta materia son de aplicar las normas y los efectos potenciales de todo crédito en cuanto representan *el valor actual de una obra futura*; y tercero, porque el *mecanismo* del crédito es el *más equilibrado* procedimiento para hacer viable el derecho al estudio, sin paternalismos, sin formulismos en exceso.

El problema visto así, en esos términos reales en que prácticamente está planteado actualmente, nos da a su vez los márgenes económicos que una empresa cultural y universitaria exige. Porque la formulación general del derecho al estudio está, sin quererlo, limitada "artificialmente" pero real y socialmente, y según *las posibilidades nacionales*, de un lado *en el número mismo* de los aspirantes al grado superior; de otro, en la *rentabilidad social de las profesiones*. Sin perjuicio de otras consideraciones. Es un nuevo factor de adecuación que añadido a la vocación y capacidad individual tiene que sopesarse en toda problemática educacional. Es lo que recientemente ha llevado, de nuevo —porque el tema es viejo—, a preguntarse cuál es el límite de universitarios, y si debe existir tal límite. Peterson, director del Departamento de Educación de Oxford, ha sostenido que sólo debiera llegar un 5 por 100 de la población de un país a la Universidad. Piganiol, delegado general del Gobierno francés para la investigación científica y técnica, entiende que no deben ponerse límites, como así lo entiende Humphrey, consejero norteamericano de Educación.

En general, el número de aspirantes a la enseñanza superior —en la que nosotros incluimos la técnica— está quizá autolimitado nada más que por aquellos factores económicos que a su vez son problema económico: el número de profesores y la capacidad y número de aulas o laboratorios, es decir, los *factores elementales de todo "negocio"* que nos dan la eficacia y su rentabilidad, pues, como entienden los economistas, *el primer problema de toda inversión económica es fijar el "capital"*, que puede ser decisivo tanto si se establece el capital insuficientemente —pocas posibilidades— como si con exceso —despilfarro y exceso de interés a que obliga ese capital (17).

(15) Por eso, como se apuntó en el *Coloquio* citado, si bien la prima es igual, no así, en definitiva, los beneficiarios.

(16) En *Los estudios y la seguridad social en España*, número 24. Ed. Congreso Familia Española, Madrid 1959.

(17) Claro es que el problema reviste peculiares caracteres cuando se trata de la "enseñanza libre".

Pero el aspecto fundamental que aquí nos interesa, que es el crédito personal al estudio, tiene su base en la rentabilidad *potencial*, clara y evidente del estudio. Lo primero que habría que hacer es plantearlo así, convencidos y dispuestos. El capital invertido durante una carrera universitaria se enjuga en *proporción geométrica*, aproximadamente a partir del tercer año de vida profesional. Justo es destacar la complejidad de esa "rentabilidad futura", sobre todo como consecuencia de cierta "proletarización" de profesiones universitarias de que tanto se ha hablado, de una inseguridad económica más o menos pasajera, o de las nuevas atenciones sociales, especialmente de índole de la familia a crear que surgirán. Pero aun así el "ciento por uno" es evidente. Difícilmente le superaría el capital de una póliza de seguro de vida, y menores serían sus riesgos.

Lo que sucede es que difícilmente encajan las normas "económicas" del crédito o del seguro, porque éstas están pensadas sobre bases económicas ciertas, es decir, sobre prestaciones o sobre *garantías reales* concretas, y en general las instituciones de crédito no se atienen a esta rentabilidad inmediata, y se buscan otras fuentes de inversión más cómodas o más lucrativas.

En el crédito escolar —que debe ser la fórmula de *financiación normal* para estudiantes insuficientemente dotados económicamente— se tiene que partir de la confianza de la *garantía que da un honor*, el cual a su vez cristaliza de manera expresiva, aunque no inequívoca, en el expediente académico. Otros *factores* pueden estar en el trabajo personal que el estudiante puede realizar, garantías morales, garantías familiares, las becas, etc.

Pero una vez ya estructurado el esquema de lo que llamaríamos un préstamo sobre el honor, lo que hay que hacer es concebir un *mecanismo crediticio lo suficientemente flexible* para que el acceso a este crédito sea fácil, aunque sea a su vez responsable. De aquí que se llegue en último término a un nuevo módulo de selección. El día en que los alumnos de clases económicamente débiles tengan en abundancia estos medios crediticios, aunque por temor o por comodidad no quieran hacer uso de ellos, habremos llegado a un momento de efectivas y de auténticas realizaciones del derecho al estudio. El problema de la garantía quedaría reducido a un problema técnico, bancario o actuuario, y —como veremos— no insoluble.

Ya que no sea este lugar —ni yo el indicado— para hacer un planteamiento económico-financiero sobre el crédito al estudio, voy a subrayar las modalidades que considero más interesantes, distinguiendo de un lado aquellas que se dan entre nosotros, y otras que, cual referencias de derecho comparado, nos ambientarán.

#### a) Los préstamos sobre el honor.

Denomino así una modalidad de crédito al estudio realizado por algunas instituciones benéficas, sobre todo Cajas de Ahorro o Montes de Piedad (18).

(18) Así lo ha venido realizando, no sé si hasta el presente, alguna entidad valenciana.

Conceden créditos para el estudio —según grados de enseñanza— con la *garantía personal*, que suele ser el *expediente* o historial académico, aunque no excluyen otras de tipo personal. Dijéramos que lo que "empeña" el estudiante es su honor de estudiar, de trabajar, de una carrera futura. Los préstamos son a interés módico.

Esa modalidad tiene el inconveniente de un *planteamiento* más bien *benéfico* de la cuestión, ya que se suple la beca por estos "anticipos" que pueden quedar sin efecto por circunstancias imprevistas, que naturalmente no cubre "el honor" cuando se da el "riesgo"; y entonces se acude, como en tantas otras ocasiones, a un "desempeño" gratuito, benéfico, paternal. El otro inconveniente es que por los términos en que son planteados los préstamos sobre el honor, el número de ellos es *reducido*, escaso y de poca monta, más bien simbólico.

#### b) Ayudas al graduado.

Nos referimos aquí a aquellos préstamos sin interés que concede la Mutualidad del Seguro Escolar cuyo importe y periodicidad deriva de ciertos factores: 15.000 pesetas prorrogables hasta dos meses para preparar oposiciones o estudios de especialización, y 25.000 por una sola vez para la instalación profesional. Y se exigen determinados requisitos en cuanto a años de cotización, época de solicitud y otros.

Esta modalidad, ideada con posterioridad a la creación del Seguro Escolar, tiene un gran interés y representa un importante intento de financiación de la etapa anteprofesional, cuya base económica es la propia aportación del mutualista. Las *limitaciones* en cuanto al plazo y al importe impiden una eficacia o una extensión más generalizada, aunque de suyo, dada su esencia mutualista, suponen una buena ayuda.

#### c) Otras posibilidades crediticias.

Incluimos aquí esa variada gama de fórmulas económicas que, de manera más o menos directa, contribuyen o pueden contribuir a ser un factor crediticio en materia de estudios.

Son, por un lado, todo el conjunto de prestaciones que *el padre del escolar puede recibir* no en concepto de becas, sino también en concepto de créditos para estas atenciones familiares, que son de suyo justificadísimas. Estas prestaciones tienen un carácter generalmente *Mutualista*, sean las Laborales, sean las Profesionales, de Funcionarios, de Profesiones Liberales, etc. (19). En ellas quizá se tropiece con que su "asignación" puede ser la común de necesidades propias, pero quizá aquí hubiera un frondoso campo de posibilidades si estas Mutualidades *realizasen préstamos para estudios con preferencia* o con *independencia* de los solicitados para otros menesteres. Aquí, como en todo, las limitaciones pueden estar en la mis-

(19) Las Mutualidades Profesionales, y aun determinados Fondos de Ayuda de algunos organismos oficiales, establecen créditos personales, con más o menos limitaciones o condiciones, singularmente por lo que se refiere a los fines —adquisición de vivienda, enfermedad, etc.—. La finalidad del "estudio" por los hijos podría ser una de las causas de concesión.

ma base económica de la Mutuality, de por sí limitada y escasa.

Por otro lado, pueden contarse fórmulas aisladas de créditos, con garantía personal o real —preferentemente la primera—, o fórmulas de seguro al “riesgo del estudio”, cual seguros de vida, con fechas aproximadas de disfrute y de devolución. La Mutuality Escolar en su problema de extensión a otros grados de enseñanza (20) cubriría estas atenciones; aunque no faltan Compañías que de alguna forma practican esta modalidad de seguro (21).

#### 4. Modalidades generales comparativas.

Carentes en España de fórmulas generales de crédito al estudio, sólidas y eficaces, y dejando a un lado las soluciones crediticias dadas en otros países a este problema dentro del alcance, extensión y flexibilidad que tiene en general esta materia (22), voy a referirme brevemente a dos modalidades concretas, que pueden orientar entre nosotros esta tarea. Creo que aunque circunscrito a nuestra realidad económica, es posible que entre nosotros se pudieran establecer fórmulas de crédito para el estudio de manera convincente y positiva, y que todo puede depender de un clima de atención y de interés. Al igual que las instituciones protectoras del estudio y la cultura han tenido con la fundación de March de mil millones de pesetas, un impacto que iguala a las más pujantes en el extranjero, no tenemos por qué desesperar de una inexistencia hoy de esos instrumentos que pongan en manos del estudiante que valga y que se esfuerce, unas posibilidades excepcionales. Todo puede depender que los haya en número suficiente, en que sean dignos de ello:

##### a) Banco Educativo Colombiano.

Es una institución de crédito que trata de enhebrar la financiación del estudio desde todos los puntos neurálgicos de la cuestión. *No es de lucro, pero tampoco de beneficencia.* Se trata de un Banco cuya razón causal, cuya diferenciación radica en el objeto: *financiar la educación.*

En España, para remitirnos a ejemplos semejantes de Bancos o Instituciones crediticias de interés social, diferenciadas por el objeto, habríamos de acudir al Banco de Crédito Local, de Crédito Mercantil, Hipotecario, Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional, y algunos más.

Su finalidad primordial (23) es “*financiar las entidades educativas y culturales tanto públicas como privadas*”. Es institución pública, descentralizada y

(20) Como así se piensa para la enseñanza media, aunque las dificultades estarán no sólo en la cuantía de la aportación del Estado, sino también en que normalmente se trata de familias menos acomodadas, e incluso el que esta enseñanza viene a ser en muchos casos “más cara” que la universitaria.

(21) Son modalidades de “cooperativas de crédito” que creo no han alcanzado gran difusión y de las que carezco de datos para dar una opinión.

(22) En Norteamérica bien es sabido que la flexibilidad de los seguros y de las garantías mobiliarias, en cuanto a los créditos, han contribuido extraordinariamente a la movilidad y progreso económico.

(23) Siempre habrá que contar con las características propias de la economía y de la enseñanza en el país de que se trate.

autónoma, con patrimonio propio y personalidad jurídica independiente. Por lo demás, actúa como un Banco cualquiera, con los privilegios y beneficios consiguientes.

El capital inicial se formó con una suscripción por el Fondo de Estabilización Nacional de 20 millones de pesos colombianos, en acciones, aportado en el 96 por 100 por el Estado y el resto por el Banco de la República. Posteriormente se ha aumentado con empréstitos, préstamos del Banco de Importación y Exportación, subvenciones, donaciones o simples aumentos de capital.

Hay una Junta directiva presidida por el Ministro de Educación y un gerente. Goza de exenciones tributarias y los accionistas pertenecen a entidades públicas y privadas. Las operaciones que realiza son de toda clase, singularmente los préstamos a corto, largo y medio plazo. En estas dos últimas modalidades de crédito —aparte del montaje integral y especializado del Banco— radica su interés, puesto que en general los préstamos sobre el honor que brota del estudio se han venido caracterizando por su corto plazo —recuérdese los de nuestra Mutuality del Seguro Escolar—, mientras que la fórmula de largo plazo —existente sólo para ciertos préstamos a la construcción— se cumple con otra a medio plazo, que es la más apropiada.

##### b) Crédito popular aplicado al estudio.

Aunque esta palabra “popular” está un tanto desprestigiada, un tanto equívoca entre nosotros, nos decidimos a emplearla aquí, porque es verdaderamente la que más oportuna se nos presenta ante una financiación del estudio que afecte al *pueblo*, y que admite fórmulas auténticamente populares, en su extensión y en sus condiciones.

El problema en el extranjero está planteado bajo esquemas generales, es decir, no pensando únicamente en el estudio como actividad rentable, sino en todas aquellas que afectan a clases generalmente medias cuyo potencial económico está primordialmente en el trabajo, en la cultura, en la educación, en el trabajo intelectual. Si por el sector obrero sus Mutualidades afianzan su sentido social en orden al estudio, se habrán cogido los dos grandes frentes de financiación crediticia.

El reciente Congreso del Instituto Internacional de Estudios sobre Clases Medias en Madrid me ha dado la pista para estimar de gran interés diversas fórmulas económicas referentes al crédito popular que puede afectar a los sectores de clase media, y que guardan gran semejanza con los créditos al estudio. Porque en las modalidades generales —créditos a las profesiones liberales, artesanos, pequeña industria, funcionarios, etc.— todo el problema estriba en la *garantía*, puesto que la personal apenas sirve o sirve muy limitadamente.

El Sr. Montfajón, en su comunicación “El crédito, factor de promoción social y humana” (24), ya ad-

(24) V. tomo II, “Actas”, y mi Crónica del Congreso citado, núm. 2, “Familia Española”. V. también Fraga: *Promoción social y educación*, trabajo publicado en su última obra, *La familia y la educación en una sociedad de masas y de máquinas*. Madrid, 1960, 91-137.

virtió cómo el crédito se presenta como "auxiliar indispensable" de toda selección personal, sea en el aspecto técnico, sea en el orden de la enseñanza.

Fue el representante belga señor Looze quien nos descubrió de qué manera está resuelto en Bélgica el problema del Fondo de Garantía en las Leyes de Crédito Belga que desde hace cinco años, pero especialmente en la Ley de mayo de 1959, está cubriendo un anchuroso frente de posibilidades crediticias a medio plazo. El interés de estas disposiciones radica en la *generalidad* de los sectores a que se extiende, en la *flexibilidad* de las garantías, y en el establecimiento de un *Fondo de Garantía* dotado inicialmente por el Gobierno y por los demás organismos de crédito, y que es administrado por cinco miembros del Gobierno (uno de ellos el ministro de Clases Medias) y seis representantes de los diversos sectores profesionales. En supuestos de insolvencia el Fondo responde hasta las 3/4 partes y el 1/4 con las garantías reales o el organismo profesional de que se trate. Por otra parte, en la concesión de los créditos, el *informe* del Colegio o Asociación profesional es la garantía moral que a su vez tiene el Fondo, puesto que el "honor" de cada sector puede verse en entredicho caso de repetidas insolvencias que afectasen a dicho sector profesional. En Austria, en Francia, existen parecidas fórmulas, aunque nos seduce más que ninguna la belga, y su actuación es muy aproximada a las Cooperativas de Crédito.

Naturalmente que dentro de los fines de esos organismos de crédito está la financiación de estudios de los hijos de los beneficiarios, es decir, que el mutualista, el deudor no es el estudiante, sino las familias a las cuales pertenecen los estudiantes sin medios. Aunque hay que puntualizar que normalmente en el extranjero la financiación de los estudiosos es realizada en buena parte por los mismos estudiantes, ya que el concepto y la existencia del *estudiante trabajador* es en el resto de Europa más frecuente que entre nosotros. De todas formas, merecería que nuestros organismos de Educación y de Previsión, al menos estudiasen estas leyes belgas, que en junio del pasado año han recibido un nuevo impulso.

##### 5. *Perspectivas del crédito al estudio en España.*

No nos hemos propuesto nosotros plantear soluciones a este punto que requerirían mucho estudio y una serie de datos que difícilmente podría obtener o aportar yo personalmente. Demasiado he insistido en una cuestión que sólo afecta parcialmente al problema central que deviene de la rentabilidad del estudio y a su vez de su configuración social y personal como derecho. Pero no me resisto, para el investigador del futuro, ofrecer estas consideraciones:

1.<sup>a</sup> Que está *sin plantear* en serio entre nosotros la financiación del estudio.

2.<sup>a</sup> que el ideal sería hacer *revertir* la protección escolar *hacia fórmulas crediticias*, si no en todo, en parte.

3.<sup>a</sup> Que las becas deben aumentarse en cuantía y suficiencia, y en cuanto al número, debe *huirse de una protección masiva* que convierta al estudio en un mero "subsidio".

4.<sup>a</sup> Que es necesaria una *coordinación*, a la vez que un impulso, de los diversos organismos que pueden financiar la educación, aunque no sea de manera unificada.

5.<sup>a</sup> Que en este enlace y cooperación pueden hacer acto de presencia las Cajas Generales de Ahorro y las Mutualidades todas, laborales y profesionales, pues la fuerza conjunta no sólo permitirá mayor base crediticia, sino que permitiría paliar el problema de las garantías.

6.<sup>a</sup> Mientras la idea de un Banco Educativo o la promulgación de leyes de crédito popular no sean una realidad entre nosotros, interesa que las entidades que se mencionan en la consideración 5.<sup>a</sup> presten una atención especial a los créditos por razones de estudio, los cuales deberán basarse en fórmulas de crédito medio, que en España son bancariamente casi inexistentes.

##### 6. *Nota final.*

Ya redactado para publicación este ensayo, ha aparecido en el "Boletín de las Cortes Españolas" número 665 el proyecto de Ley de Bases por la que se crean determinados Fondos Nacionales para la aplicación social del Impuesto y del Ahorro.

Ya que no un comentario extenso sobre el proyecto, que sin duda quedará aún más perfecto en la ley, tampoco me ha parecido suficiente haber hecho una referencia marginal en el apartado "Bases de origen tributario", por el que se refiere al primer Fondo Nacional, que se creará para "extender el principio de igualdad de oportunidades" para que todos los españoles, sin discriminación, tengan acceso a la formación profesional y a la enseñanza en sus diversos grupos, Fondo que se dotará con los ingresos que proceden del Impuesto sobre la Renta, que puede fijarse en unos mil millones de pesetas anuales.

Son, sin duda, muchas las consideraciones que este proyecto nos brinda, con el cual viene a coincidir este trabajo. En él, así como en el publicado en el número 115 de esta Revista, hemos pretendido presentar el problema del estudio, como un derecho de carácter natural y social, afincado en las raíces mismas de la justicia social y del bien común. De ahí se derivaban precisamente unas posibilidades de rentabilidad. Pero de ahí también el que el problema de su "financiación" no se adoptase bajo los límites rígidos presupuestarios, ni tampoco bajo un mecenazgo excepcional, sino por el contrario bajo este esquema más amplio de una conciencia pública y social, capaz, una vez lograda su "puesta en forma", de resultados concretos y concluyentes.

Estos objetivos atisbados por nosotros, están claramente formulados en el citado proyecto del Ministerio de Hacienda, porque, ciertamente, como en él se dice, "*el sistema tributario ha venido a constituir el gran instrumento de redistribución de la renta nacional, por cuanto tiene la posibilidad de transferir bienes que, en estricta justicia, satisfacen los más acomodados, en beneficio de los más necesitados de protección y auxilio*"; porque con el Fondo Nacional para extender la igualdad de oportunidades ante la profesión, que no reduce otras aportaciones



a la enseñanza, "se atiende además a implantar un orden social que al difundir el disfrute de estos medios de capacitación y perfeccionamiento, elevará la capacidad productiva de la sociedad en relación tanto a los bienes económicos como a los bienes sociales".

El secreto del interés de este proyecto radica, a mi modo de ver, no sólo en las posibilidades concretas o en el aumento de aportaciones a la ayuda al estudio, sino sobre todo en el planteamiento alto y elevado de la cuestión, que permitirá igualmente soluciones amplias y acaso definitivas. El contribuyente del impuesto sobre la renta se verá inmediatamente "trasladado" al sector de quienes tienen conciencia de la educación y del estudio como elemento de promoción social, y estimulados seguramente por el hecho humano de que el "exceso" de su aportación fiscal no se mezcle en el crisol frío del presupuesto de ingresos, sino que vierte a una zona concreta, humana y viva de la sociedad y juventud que estudia.

El proyecto demuestra además que esa "puesta en forma de la sociedad", como "caudal" de financiación, ha llegado de manera amplia y elevada a las esferas más altas del Estado; que hay algo más que una "protección escolar", porque es toda una justicia social la que se pone en juego y movimiento.

Por último, creemos —aunque es difícil entrever las modalidades concretas de distribución de este Fondo Nacional— que por esa ausencia de rigidez presupuestario-fiscal, en puridad de principios tendríamos que se ha producido un desplazamiento en la rúbrica "impuesto sobre la renta", porque se convierte así en "Aportaciones privadas a la justicia social del estudio". El contribuyente que escatima su aportación a ese capítulo, lo hace no ya a ese "cajón

de sastre" del Estado que excusa de tantos cumplimientos, sino ya, de manera más ceñida y concreta, a una modalidad más específica, más humana y más sugerente de la justicia social en la educación. Por esto mismo cabría sugerir que las aportaciones privadas a la Ayuda al Estudio —becas, fundaciones, etcétera— automáticamente pudieran ser gastos deducibles directamente de tal impuesto, siempre que auténticamente se comprobase tal aportación, y siempre que ello no supusiera un fraude.

Con una consecuencia final: puesto que estamos ante un Fondo de carácter nacional y de naturaleza especial, también cabría aquí ensayar las fórmulas de becas reintegrables parcialmente, e incluso una modalidad de crédito personal en condiciones óptimas que permitiría al estudiante y a sus familias —aquél con capacidad intelectual probadas, éstas sin capacidad económica actual— tener la seguridad de que los préstamos sobre el honor les iban a permitir en todo caso un estímulo ante el futuro profesional (25).

Por eso decía al principio que el problema que plantea este proyecto no encajaba exclusivamente en el apartado "bases de origen fiscal", sino que, por el contrario, contiene sugerencias valiosísimas para todo el conjunto y espíritu de este trabajo.

JESÚS LÓPEZ MEDEL.

(25) En la propia Ley de Bases tenemos la mejor muestra de "derecho comparado" para esta idea, puesto que en la Base 4.ª, por la que se crea el Fondo de Crédito para la Difusión de la Propiedad Mobiliaria, la modalidad de "crédito" resulta aquí fundamental. Luego quiere decirse que por la naturaleza *sui generis* de estos Fondos se permite esa actividad social, antes exclusiva de las entidades financieras o del mutualismo.

## Comunidad escolar, educación y enseñanza (\*)

### INTRODUCCIÓN.

El tema objeto de esta lección es tan amplio, que no podremos desarrollarlo con la amplitud necesaria en el marco estrecho de una hora, tiempo máximo durante el cual resulta medianamente correcto solicitar la atención de un auditorio. Pero si esta amplitud pone en mi ánimo asomos de turbación al enfrentarme con una cuestión de tanta importancia, la emoción aumenta al considerar el carácter de novedad que, por desgracia, tiene entre nosotros.

(\*) Primera parte de la lección pronunciada por el autor en el curso sobre "Cuestiones generales de Didáctica y Organización Escolar", organizado por el C. E. D. O. D. E. P. La segunda se publicará en el próximo número, con los siguientes apartados: Factores de la comunidad escolar; El maestro en la comunidad escolar; Socialización y personalización; Comunidad escolar y enseñanza, y Bibliografía Selectiva.

Por efecto de una perspectiva individualista, que ha venido concibiendo durante siglos la educación y la enseñanza como procesos que se realizaban en el alumno a consecuencia de relaciones que se establecían solamente entre el maestro y él, como si se tratase de un fenómeno que transcurre en la soledad que rodea a dos "partenaires" aislados del contorno social, no es exagerado afirmar que la inmensa mayoría de las mentes españolas no sólo están poco o nada predispuestas a admitir un concepto de la educación a virtud del cual ésta se centre en la estructura y acción formativa de la comunidad escolar, sino que, por efecto de adherencias afectivas cuyo análisis no es de este lugar, cualquier enfoque sociológico del hecho educativo corre el riesgo de ser deformado, atribuyéndolo a propósitos normalmente ajenos a la órbita de las preocupaciones pedagógicas.

Pese a tales obstáculos, cuya entidad no puede ser despreciada, estamos convencidos de la necesidad absoluta en que se encuentra la doctrina pedagógica española de rectificar su óptica individualista, aunque los obstáculos que a ello se opongan ahondan sus raíces en propensiones muy fuertes de la psicología nacional.

La definición que de la escuela primaria da el ar-