

**CURSO  
SOBRE «PROBLEMÁTICA»  
DE UN PLAN  
DE CONSTRUCCIONES  
ESCOLARES**  
379.3:351.778.5

En esta crónica se exponen los puntos básicos del estudio de los problemas administrativos que plantea un Plan de Construcciones escolares, que han sido objeto de discusión, como parte del programa del curso que sobre esta materia se está celebrando en Madrid, patrocinado por el Gobierno español en colaboración con la Unesco.

**I. Introducción**

Un curso sobre «Problemática de un Plan de Construcciones escolares» viene celebrándose en Madrid desde primeros de septiembre de este año. Organizado por el Gobierno español en colaboración con la Unesco, asisten al mismo becarios de los siguientes países: Perú, Argentina, Uruguay, Panamá, Colombia, Haití, Cuba, Costa Rica, Ecuador, Chile y Bolivia.

Todos ellos son Arquitectos o Ingenieros y ocupan en sus respectivos países cargos de responsabilidad en el organismo oficial que, en cada caso, tiene la misión de estudiar y resolver el problema de las construcciones escolares. Van a permanecer en España cuatro meses. Después continuarán el Curso en Francia durante otros tres, y, finalmente, en Italia, a lo largo de dos meses más. Por tanto, los citados técnicos van a dedicarse durante un total de nueve meses al estudio de cuantos aspectos y problemas presenta la adopción y ejecución de un Plan de Construcciones escolares.

El tema resulta de la mayor oportunidad e interés para los asistentes al curso porque en casi todos los países a que pertenecen, el problema de la falta de escuelas se presenta actualmente en forma tan grave que no bastan a resolverlo los medios que podríamos considerar ordinarios, sino que, como en el caso del camino emprendido por España, se hace necesario encarar la posibilidad de realizar un plan extraordinario.

La fase del curso que se celebra en Madrid, y que como antes se señala es la más larga de las tres, ha sido organizada por la Dirección General de Enseñanza Primaria. Técnicos en Arquitectura escolar, Estadística, Pedagogía y Administración vienen exponiendo aquellos temas de sus respectivas especialidades que más se relacionan con la preparación y desarrollo de un plan de construcciones escolares. La forma de tratar los temas es esencialmente coloquial, ya que las intervenciones de los expositores españoles derivan frecuentemente en cambios de impresiones generales. La organización administrativa, a través de la cual se realiza actualmente el plan español, ha suscitado el interés de los cursillistas porque ofrece modalidades de descentralización, rapidez y simplificación, altamente útiles en una tarea tan compleja y masiva.

Terminado el estudio de los temas administrativos, se propuso por el encargado de su exposición, autor de las presentes líneas, la elaboración de unas conclusiones que pudieran recoger puntos de vista comunes sobre las posibles soluciones a los problemas planteados.

## II. Puntos básicos para la solución de los problemas administrativos

1. Diversos factores o elementos intervienen en la puesta en marcha y ejecución de un plan de construcciones escolares. Se considera que uno de dichos factores—de la mayor importancia—es el administrativo.

Sólo si funciona bien lo administrativo, se conseguirá que el plan se desarrolle en la forma y con el ritmo previstos.

Por tanto, al ir a poner en marcha un plan de construcciones escolares, procede examinar la organización y procedimiento administrativo existentes al objeto de modificarlos, si procede.

2. Verificado dicho examen, se aprecia que, en muchos casos, es preciso ir a una reforma de la estructura y procedimiento administrativos.

3. Para determinar el criterio con que debe ser acometida dicha reforma, procede fijar los fines del procedimiento administrativo. Es decir, precisando cuáles son los fines que pretendemos podremos fijar los caminos o medios adecuados para alcanzar tales fines.

De una manera general (es decir, a título de principio o enunciado básico), puede establecerse que el Procedimiento administrativo debe estar estructurado y funcionar de tal manera que los asuntos se resuelvan con la máxima rapidez a la vez que con las garantías necesarias para que se asegure la perfecta realización del fin perseguido. Proyectando este principio al objeto específico de la construcción escolar, el Procedimiento administrativo ha de procurar que el edificio escolar se construya en el menor tiempo posible y con todas las seguridades precisas en relación con la necesidad y correcta ejecución de la obra.

4. Por tanto, los dos caracteres del Procedimiento administrativo que parece necesario contemplar son: a) rapidez, b) garantías. Ni la rapidez debe dar lugar al sacrificio de cualquier garantía necesaria ni las garantías deben ser excesivas, de manera que redunden en menoscabo de la rapidez.

4.1. *Rapidez*.—Se hace preciso revisar la estructura y funcionamiento administrativo actuales para constatar:

a) Si puede prescindirse de alguno o algunos de los trámites actualmente existentes.

b) Si los trámites que subsistan del examen anterior pueden ser realizados en menos tiempo del empleado hasta el momento.

c) Si es adecuada la atribución y distribución de funciones que ahora existe o, por el contrario, procede qué atribuciones actualmente asignadas a una per-

sona u organismo administrativo sean, en lo sucesivo, asignadas a otra persona y organismo que pudiese despacharlas con mayor rapidez.

d) Si los textos y fórmulas administrativas que ahora se emplean son susceptibles de simplificación, eliminando todo elemento puramente retórico o discursivo.

Se aconseja, además, para imprimir mayor rapidez al Procedimiento administrativo.

e) Determinación de las funciones que, en compatibilidad con una dirección única y general para lo que se considere necesario, puedan ser atribuidas a organismos administrativos no centrales.

f) Fijación, en lo posible, de plazos para el cumplimiento de todos los trámites administrativos, cualesquiera que sean los funcionarios, incluso superiores, que deban intervenir en los mismos.

g) Máxima información pública de los trámites del Procedimiento administrativo. Se considera aconsejable a tales efectos el empleo de impresos explicativos, que puedan ser facilitados a cuantas personas o entidades se interesen por la construcción escolar.

h) Normalización de las fórmulas administrativas, con el máximo empleo posible de impresos.

4.2. *Garantías.*—Se estima necesario que el Procedimiento administrativo debe garantizar plenamente los puntos siguientes:

a) Necesidad de la construcción.—Algún documento incorporado al expediente administrativo debe acreditar que por el organismo de control correspondiente (estadístico, inspección, etc.) se ha comprobado la necesidad de la construcción. Si bien la información ha de ser obtenida *in situ*, se aconseja que el informador no sea local para la más segura independencia de su juicio.

b) Aptitud del terreno.—Debe asegurarse que el edificio escolar se emplace en el lugar más adecuado para que recoja el mayor censo escolar posible con independencia de los restantes factores que, de conformidad con las normas técnicas que a tal efecto se señalen, ha de reunir dicho terreno. Sobre la aptitud técnica, deberá figurar en el expediente el informe del arquitecto, y respecto al emplazamiento más apropiado al censo, parece aconsejable el informe del inspector.

c) Financiación de la obra.—Debe garantizarse la efectiva disponibilidad del crédito, de manera que los pagos no experimenten perturbación alguna. La cifra de aportación estatal se garantiza con el asiento correspondiente en el libro de contabilidad donde consta la totalidad del crédito disponible y por la diligencia extendida en el expediente acreditativa de que se ha verificado dicho asiento, de forma que la cantidad correspondiente queda exclusivamente reservada a la obra de que se trata. Respecto a las aportaciones no estatales, parece indispensable asegurarse de su efectividad disponiendo su depósito, antes

de verificarse la contratación de la obra, a disposición del promotor de la misma.

d) Proyecto.—Debe figurar en el expediente—si no se trata de proyecto-tipo, previamente aprobado—informe acreditativo de que el proyecto cumple las exigencias que se hayan considerado como indispensables en las normas fijas para los edificios escolares.

e) Economía de la construcción.—Tras los estudios pertinentes, se aconseja el establecimiento de unos módulos o niveles de máximo coste autorizados, por encima de los cuales no deberá autorizarse—salvo excepciones fundadas—el empleo de ningún proyecto, siempre, claro está, que se trate de un gasto estatal. Se aconseja el señalamiento de diversos módulos o niveles de máximo coste, según las zonas o lugares en atención a las posibles desiguales circunstancias económicas.

### 5. Otras observaciones.

5.1. Un plan de construcciones escolares presenta características singulares. Una de tales características la expresa el hecho siguiente: la acción del plan se proyecta sobre muchos puntos a la vez, distanciados entre sí y, a veces, aislados o difícilmente comunicados. Se requiere, por tanto, para su ejecución el concurso de muchas voluntades, que se encuentran dispersas. Estas dos notas—gran número de asuntos y dispersión o diseminación de los mismos—inciden decisivamente en la marcha del plan de manera que amenazan gravemente con hacer lento y premioso su desarrollo. Es preciso que estos hechos sean comprendidos debidamente, con objeto de que se adopten, en el momento de la puesta en marcha del plan, medidas administrativas que podemos llamar «de excepción» y que vienen impuestas, según se indica, por la excepcionalidad de los caracteres del problema. Resulta indispensable llevar estas ideas al ánimo de las autoridades del país, tanto de las que se hallan al frente de los Ministerios de Educación o de Instrucción Pública, como de las que sin formar parte de dichos Ministerios, influyen en las actividades de éstos.

Lo anteriormente expuesto tiene una específica aplicación importante en relación con las autoridades de Hacienda, fiscales o interventores. La aplicación de las normas ordinarias de Hacienda o intervención a la marcha de un plan de construcciones escolares puede hacer virtualmente imposible el desarrollo del mismo. Se aprecia especialmente este hecho en aquellos casos en que las autoridades hacendísticas o interventores exigen que los gastos previstos o consignados para construcciones escolares se realicen necesariamente dentro de cada año, con devolución a la Hacienda del rendimiento no gastado o invertido. Cuando las construcciones escolares se realizan en masa, resulta difícil que, en todos los casos, se pueda, dentro del año planear la construcción, preparar administrativamente la misma y ejecutar y pagar la

obra. Por eso se considera necesaria una norma o disposición que autorice a que lo no gastado un año incrementa los fondos concedidos para el siguiente.

5.2. Para la rapidez en los pagos, y, en general, para la necesaria agilidad administrativa, se considera útil el establecimiento de un organismo autónomo, promotor o encauzador del plan, al que se otorgue asimismo autonomía financiera, atribuyéndole la administración de los fondos del plan y la obligación de rendir las cuentas, en la forma que establezca la legislación.

5.3. Ante los dos citados problemas—gran cantidad de asuntos y dispersión de los mismos—, se sugiere el estudio de un sistema descentralizado que evite en el mayor número posible de casos la intervención de los organismos centrales.

Concretamente, se considera que no es posible el desarrollo normal de un plan masivo de construcciones escolares con la sola intervención de técnicos residentes en la capital de la nación. Es decir, se considera precisa la atribución de asuntos o funciones a técnicos situados en diversos lugares del país, con arreglo a la división territorial que se fije.

5.4. Se juzga aconsejable el estudio de la contratación simultánea o masiva de gran número de obras porque atrae a grandes empresas de reconocida solvencia y es susceptible de abaratar la construcción al ser mayor número de unidades edificables, lo que también hace posible el empleo de elementos constructivos prefabricados.

5.5. Respecto al sistema de contratación por subasta pública, se pone de relieve que el procedimiento conforme al cual la obra es adjudicada al que ofrece el precio más bajo, es peligroso al estimular bajas excesivas que el constructor intenta, a veces, compensar con forzados abaratamientos en la construcción, logrados a base de menoscabos o deficiencias de la obra. Se considera conveniente el establecimiento de un sistema de control de empresas constructoras que garantice la solvencia de las mismas.

6. Se sugiere el establecimiento de un intercambio de información sobre estudios, proyectos, realizaciones, procedimientos y ensayos de planes de construcciones escolares, de manera que se conozca en cada país lo realizado y experimentado en los restantes representados en dicha oficina.—EMILIO LÁZARO.