



LA CARTA ESCOLAR (I)

Por JOSE MANUEL PAREDES GROSSO

379.3

Sumario: 1. Administración pública. 1.1 La sectorización de las competencias. 1.2 Calificación de los gestores. 1.3 Ausencia de unidad en el proceso educativo. 1.4 Ausencia de coordinación horizontal. 1.5 Administración de gestión. 1.6 Necesidad de democratizar las decisiones.—2. Población. 2.1 La duplicidad no coordinada de la iniciativa privada y la pública. 2.2 El desconocimiento de los movimientos migratorios previsibles que han de afectar a la población de un área concreta. 2.3 La falta de visión unitaria de la población de un área y de su demanda.—3. Territorio.—4. Variables culturales.

CARRASCO CANALS, en su libro *La Carta Escolar*, define a este instrumento como «el acto administrativo provocado por la desigualdad en el acceso a la enseñanza, mediante el cual se determina la localización geográfica de los centros de enseñanza en un país, para alcanzar los objetivos generales previstos en una concreta planificación de la educación con la mayor rentabilidad y el menor costo de las inversiones y que conduce a determinadas decisiones político-administrativas y reformas estructurales».

Desde un punto de vista análogo, pero alejado de las matizaciones jurídicas de la definición anterior, puede decirse que la Carta Escolar es el instrumento técnico a través del cual se analiza estructuralmente sobre la variable territorial el ajuste de la población con los servicios del sistema educativo.

La Carta Escolar constituye una técnica de análisis de incalculables posibilidades, siempre y cuando adquiera la dimensión y el desarrollo necesario para contemplar conjuntamente a todo el sistema educativo como institución social compleja, compuesta por una serie de niveles, al mismo tiempo que a toda la sociedad de un determinado territorio. Por ello, quizá esa futura Carta Escolar debería haber cambiado su nombre por el de Carta Educacional. Sin embargo, éste es un desiderátum, cuya dificultad está en función de las propias variables que integran o deben integrar su composición.

Las variables que deben considerarse en la Carta Educacional son fundamentalmente las siguientes:

- 1) Administración Pública.
- 2) Población.
- 3) Espacio o territorio.
- 4) Variables culturales.

1. Administración pública

Del hecho mismo de la existencia de la Administración y de sus peculiaridades organizativas se derivan una serie de problemas, entre los que cabe señalar los siguientes:

1.1 LA SECTORIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS

La Administración está compartimentada en una serie de ministerios, direcciones y organismos cuya acción a veces coincide sobre un mismo objeto. El sistema educativo a su vez también aparece dividido en sectores que frecuentemente caen bajo la competencia de distintos órganos, y todo ello puede hacer que la acción política resulte dispersa.

1.2 CALIFICACIÓN DE LOS GESTORES

La competencia orgánica no presupone forzosamente la competencia personal y menos aún cuando se trata de saltar a un nuevo enfoque de la administración educacional radicalmente distinto de lo anterior. Para hacer funcionar adecuadamente una Carta Educacional, son imprescindibles una serie de conocimientos sociológicos, demográficos, geográficos, cartográficos y sobre transporte. Natural-

mente, casi puede decirse que no hay funcionario capaz de reunir estos conocimientos, por lo cual el funcionamiento de la Carta Educativa estaría supeditado a la formación de equipos idóneos para el trabajo interdisciplinario.

1.3 AUSENCIA DE UNIDAD EN EL PROCESO EDUCATIVO

Ha sido muy común considerar a cada nivel o tipo de enseñanza como una rama separada y plenamente autónoma, sin nada en común con el resto del sistema educativo. Así, la Enseñanza Primaria era algo radicalmente distinto de la Media, y ésta completamente ajena a la Formación Profesional. Hoy corre ya una imagen más integradora, que se continúa indefinidamente a través de los ideales de educación permanente. Los distintos sectores de servicios educativos deben estar coordinados entre sí, según la estructura de la demanda. La población de cada territorio demanda unitariamente de todos los servicios, pero combinados entre sí, de manera que no se produzcan despilfarros en algunos sectores e insuficiencias en otros. El sistema educativo debe ser un todo armónico y no un conjunto de parcelas dispersas. Esto puede lograrse, en parte, a través de la visión global de una población limitada por un territorio que aparece en la Carta Educativa Integral.

1.4 AUSENCIA DE COORDINACIÓN HORIZONTAL

En las Administraciones montadas sobre el principio de subordinación, las líneas de comunicación son verticales, y el sentido de las decisiones se supone descendente, aunque generalmente sólo lo sea la firma de las mismas, pues los informes ascendentes son prácticamente vinculantes en casi todos los casos.

La autonomía de las líneas verticales hace imposible la coordinación, pues los órganos superiores, que teóricamente deberían adoptar decisiones coordinadas, no tienen posibilidad de hacerlo, pues las decisiones se adoptan realmente en los niveles intermedios, donde la información es escasa, y se confirman en los superiores, donde es excesiva. Además, la coordinación es necesaria a todos los niveles, no sólo a los superiores. Por esto es necesario pasar de una organización vertical a otra de líneas horizontales. La Carta Educativa supone precisamente la coordinación a nivel de un territorio determinado, y por ello es relativamente compatible con una organización estrictamente jerárquica y centralizada.

1.5 ADMINISTRACIÓN DE GESTIÓN

Se ha señalado ya por algún prestigioso administrativista la necesidad de pasar de la Administración de gestión a la Administración de misión. En ella el funcionario adopta las funciones de estimulador de la acción comunitaria en todos los principales sectores: económicos, culturales y sociales. Para esto, la formación del funcionario ha de cambiar previamente. Es preciso, para que pueda asistir a las comunidades, que se convierta en un auténtico científico social al servicio de las mismas. Frente al técnico, tan sólo capaz de ejecutar o implementar correctamente decisiones ajenas, el científico puede interpretar adecuadamente los cambios significativos que se producen en la misma sociedad, de donde cada vez recibe más directamente su justificación, y preparar u orientar los medios e instrumentos que la comunidad necesita para perseguir sus fines.

1.6 NECESIDAD DE DEMOCRATIZAR LAS DECISIONES

El marco del Estado, aun del más representativo, es ya insuficiente para la toma de decisiones que implican a toda la sociedad. A ello obedece el sistema de comisiones en la planificación del desarrollo. Esta corriente de democratización de las decisiones supremas debe extenderse a todos los campos y a los niveles regionales. Para la Carta Educacional es un sustrato absolutamente necesario, pues ésta es un importante aspecto de la planificación educacional.

2. Población

La población es el sujeto activo de la demanda de educación. El conocimiento perfecto de la población de un territorio evita serios despilfarros o defectos de servicio en varios casos, entre los cuales se deben destacar los siguientes:

2.1 LA DUPLICIDAD NO COORDINADA DE LA INICIATIVA PRIVADA Y LA PÚBLICA

Es frecuente que, tras instalar una determinada institución educativa el Estado, la iniciativa privada establezca otro centro próximo, al menos en algunos niveles de enseñanza. Si el primer centro absorbía la población de la zona, el segundo sólo es un despilfarro de recursos nacionales, pues o permanece vacío o deja a escaso rendimiento al anterior. Pueden arbitrarse fórmulas que permitan una

mejor utilización de los recursos que, por definición, son siempre escasos.

2.2 EL DESCONOCIMIENTO DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS PREVISIBLES QUE HAN DE AFECTAR A LA POBLACIÓN DE UN ÁREA CONCRETA.

Es harto frecuente hacer instalaciones fijas, que luego quedan vacías e inservibles. Probablemente los prefabricados desmontables son una solución, siempre que se sepa dónde han de instalarse.

2.3 LA FALTA DE VISIÓN UNITARIA DE LA POBLACIÓN DE UN ÁREA Y DE SU DEMANDA

Es frecuente que se acumulen servicios sin tener en cuenta el tiempo de estudio que la población pueda dedicar a la educación. La coincidencia de la oferta formal con la informal es frecuentísima, competitiva e indeseable.

3. Territorio

De como sea el territorio considerado se desprenden factores de gran interés para la Carta Educacional, según se indican sumariamente a continuación:

La reordenación territorial, superando divisiones formales no justificadas en el presente.

La red de caminos y carreteras, su estado de conservación y los accidentes naturales, datos fundamentales para el establecimiento de un transporte escolar adecuado.

El clima y otras características del «habitat» regional, que debe tener gran trascendencia para elegir el tipo de escuelas, el régimen de descansos, la asistencia, etc.

La ubicación de las instituciones ya construidas, que determina, en función de lo anterior, donde deben situarse las próximas que se construyan para absorber óptimamente a la población.

4. Variables culturales

Son de muy diversos tipos, pero pueden tener gran trascendencia. A título de ejemplo se pueden citar las siguientes:

Idiomas locales.

Peculiaridades locales en cuanto a las actitudes sobre la Educación, formas de impartir la enseñanza, *status* de los profesores, etc.

Antagonismos entre pueblos y comarcas.

