



ESTUDIOS

LA PROGRAMACION DE LAS CONSTRUCCIONES ESCOLARES EN ESPAÑA ASPECTOS INSTITUCIONALES Y TECNICOS

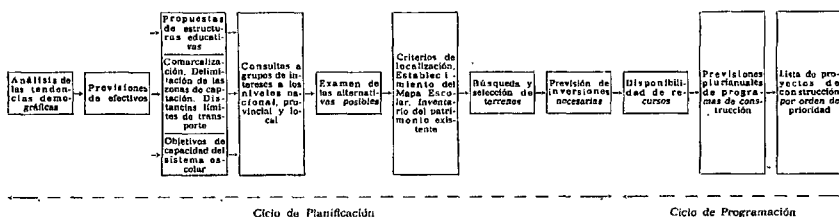
Por CESAR ESTRADA MARTINEZ

Sumario: 0. INTRODUCCIÓN.—1. LOS ORGANOS DE PLANIFICACIÓN EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL M. E. C.—2. EL PROCESO GENERAL DE PLANEAMIENTO: 2.1 Planificación a largo plazo.—2.2 Planificación a medio y corto plazo.—3. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y SELECCIÓN DE PROYECTOS: MÉTODOS Y PROBLEMAS.—3.1 Factores condicionantes.—3.2 La cuantificación de las necesidades.—3.3 La determinación de prioridades y criterios de reparto. La distribución geográfica de las inversiones: utilización de modelos econométricos e indicadores sociales.—El problema de la jerarquización y selección de proyectos dentro de un área geográfica determinada.

Introducción

El esquema adjunto muestra la secuencia de las principales fases o acciones del proceso de planificación, según se definen en el documento de la OCDE «Dispositions institutionnelles pour la construction scolaire» (París, julio 1975).

En las páginas siguientes se pretende examinar, sin ánimo exhaustivo, algunas de las características más importantes de estos procesos en el interior del sistema institucional español de construcción escolar, para Educación General Básica. Previamente se expondrá la estructura administrativa actual del Ministerio de Educación y Ciencia, en lo que se refiere a organismos y servicios que ejercen funciones de programación, bien sea a nivel de estudio, asesoramiento, propuesta o decisión. A



continuación se examinarán las líneas generales del proceso, tanto en el aspecto formal de articulación de las diversas instancias y secuencias procedimentales, como en el de los factores y elementos técnicos de tipo operacional que afectan al mismo. Por último, se anotarán algunas observaciones sobre ciertos problemas típicos de la planificación educativa en materia de asignación de recursos y selección de proyectos y el planteamiento que ofrecen en la práctica administrativa actual.

1. Los órganos de planificación en la estructura administrativa del Ministerio de Educación y Ciencia

A NIVEL CENTRAL:

La Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, modificó sustancialmente las bases sobre las que se asentaba la ordenación de la enseñanza, que pasó a ser concebida como un proceso unitario donde se integran los distintos tipos y modalidades educativas en un sistema coherente.

Esta nueva concepción de la Educación y los amplios cometidos fijados a la Administración en este campo, hicieron indispensable una reorganización profunda de la estructura del Ministerio de Educación y Ciencia, tendente a reflejar la unidad del sistema y la variedad de funciones que debía llevar a cabo.

El Decreto 147/1971, de 28 de enero, estableció la nueva estructura del Departamento en la que resulta atribuida a la *Dirección General de Programación e Inversiones*.

«la planificación y elaboración de previsiones de crecimiento del Sistema educativo», así como «la confección de los programas de necesidades, inversiones y su financiación, de acuerdo con las directrices y prioridades establecidas en el Plan general de actuación».

Dentro de esta Dirección General, la *Subdirección de Programación* es el órgano encargado de

«la recopilación de los datos estadísticos relativos al Departamento, la preparación y puesta al día del Mapa Escolar y la elaboración de previsiones de evolución del sistema educativo. Asimismo le corresponde la articulación en programas y proyectos de los objetivos y prioridades del Plan general de actuación del Departamento.»

También aparece como órgano con funciones de planificación la *Secretaría General Técnica*, a la que se encomiendan (a. 32)

«los estudios para la elaboración de las directrices y prioridades del plan general de actuación del Departamento.»

Es de observar, sin embargo, que estas funciones no aparecen desarrolladas, ni incluso mencionadas, en las competencias atribuidas a las unidades dependientes de la Secretaría General Técnica (Vicesecretaría General Técnica, Subdirección General de Organización y Automación de los Servicios, Servicio de Medios de Comunicación Social y Gabinete de Política Científica).

Por lo que se refiere a la Dirección General de Programación e Inversiones, sus competencias quedaron remodeladas por el Decreto 574/1974, de 1 de marzo, cuyo artículo 8.º establece que este Centro directivo,

«tendrá a su cargo el estudio de las previsiones económicas correspondientes al desarrollo del sistema educativo», así como «la propuesta de los programas anuales de inversiones que, de conformidad con las directrices del Ministerio, haya de ejecutar la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar».

A su vez, las funciones de la Subdirección General de Programación quedan referidas a

«la coordinación y elaboración, en su caso, de los estudios necesarios para la planificación del sector educativo y su articulación en programas. Asimismo le corresponde la preparación y puesta al día del Mapa Escolar».

Bajo la presidencia del Director general de Programación e Inversiones funciona asimismo la Comisión Asesora en el Planeamiento y Programación educativa, órgano consultivo creado por la Orden ministerial de 19 de mayo de 1971, en el que se integran representantes de instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector educativo.

A NIVEL PROVINCIAL:

Servicios periféricos del Ministerio de Educación y Ciencia: Las Delegaciones Provinciales de Educación y Ciencia

Reguladas por el Decreto 3855/1970, de 31 de diciembre, estas Delegaciones provinciales cuentan en su estructura con un órgano específico, la División de Planificación, al que se encomienda, entre otras, las funciones de:

a) Reunir y analizar los datos estadísticos relativos a la población total y escolarizada de la provincia, a la infraestructura escolar y a las características socioeconómicas cuyo conocimiento resulte necesario para el planeamiento de la actividad del Departamento.

b) Estudiar la demanda educativa en los distintos niveles, modalidades y ciclos, y su evolución a corto, medio y largo plazo.»

Las Comisiones provinciales de Construcciones Escolares y Escolarización

Fueron creadas por Decreto 2465/1974, de 8 de agosto, con el carácter de órganos delegados de carácter permanente de las Juntas Provinciales de Educación y con las funciones de:

«colaborar en la realización de los estudios oportunos para el conocimiento de los problemas y necesidades de la provincia en materia de Construcciones escolares y escolarización, así como formular las aspiraciones provinciales en dicha materia».

— Por su interés, señalemos la composición de estas Comisiones:

A) El Presidente de la Diputación Provincial y el Alcalde de la capital de la provincia o, por su delegación, los respectivos representantes de las Corporaciones que sean Consejeros provinciales de Educación, conforme a lo previsto en el apartado g) del número cuatro del artículo 17 del Decreto 3855/1970.

B) Los cuatro Alcaldes consejeros provinciales de Educación a que se refiere el apartado h) del precepto mencionado en el párrafo precedente.

C) El Jefe de la Inspección Técnica Provincial o, en su defecto, de conformidad con la disposición transitoria una del Decreto 664/1973, el Jefe de la Inspección de Enseñanza Media del Distrito a que pertenezca la provincia, el Jefe de la Inspección Provincial de Enseñanza Primaria y el Jefe de la Inspección Provincial de Formación Profesional, si la hubiere.

D) El Delegado provincial de Educación Física y Deportes del Movimiento.

E) Un representante del Consejo Provincial de Trabajadores y uno del Consejo Provincial de Empresarios, designados por dichos Consejos de entre los que sean Consejeros provinciales de Educación.

La Orden ministerial de 6 de mayo de 1975, en desarrollo del Decreto 2465/1974, regula las funciones y el procedimiento de actuación de las Comisiones Provinciales, atribuyéndoles la misión de:

- Definir los objetivos que concreten las aspiraciones de la provincia en el cuatrienio 76-79, especificados por períodos anuales, mediante un estudio de las necesidades de construcción de nuevos centros docentes y la determinación de un orden de prioridades.

- Distribuir anualmente el crédito global que a cada provincia asigne el Ministerio de Educación y Ciencia para obras de renovación, ampliación y mejora de centros docentes estatales.
- Proponer al Ministerio los municipios que puedan suscribir Convenio con la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar.

Asimismo la Orden citada establece el procedimiento administrativo y los criterios técnicos generales a observar en el ejercicio de dichas funciones.

La Comisiones Asesoras Provinciales en el Planeamiento y Programación Educativa

Creadas por Orden ministerial de 27 de noviembre de 1971, con análogas misiones que las que corresponden a la Comisión Asesora Nacional, referidas al ámbito de competencia de las Delegaciones provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia.

2. El proceso de planeamiento y programación

2.1 PLANIFICACIÓN A LARGO PLAZO

Consiste fundamentalmente en la determinación del Mapa Escolar, cuya función es indicar el emplazamiento de todos los Centros a construir o mantener en funcionamiento, en vista de responder integralmente a las necesidades teóricas de escolarización. No se trata, pues, de un Plan propiamente dicho, sino de un amplio «inventario de necesidades».

La eficacia del Mapa Escolar como instrumento de planificación (sobre cuya base deberían ser elaboradas todas las propuestas y programas de construcciones escolares) depende evidentemente de la disponibilidad de datos adecuados, no obstante lo cual, y como se hace observar en el documento antes citado de la OCDE, «la preparación de un mapa escolar, aunque no fuese

más que con carácter de propuesta preliminar, no debería ser jamás diferido bajo el pretexto de que faltan datos y previsiones precisas sobre las tendencias demográficas y los movimientos de población. El mapa debería ser establecido y sometido permanentemente a revisión, utilizando toda la información de que se pueda disponer».

El proceso técnico del Mapa Educativo se descompone en los siguientes elementos:

- Establecimiento sistemático de estadísticas y previsiones demográficas a medio plazo (relacionadas con datos de construcción de viviendas y con la determinación de standards de población escolarizable por vivienda) y elaboración de un cuadro de indicadores educacionales y socio-económico (tasas de escolarización y encuadramiento, porcentajes de participación de la enseñanza no estatal, datos de población activa y renta nacional, etc.).
- Previsiones de flujo de alumnado (derivadas del análisis de los movimientos de población escolar, de las tasas de repetición y abandono, duración media de los estudios, etcétera).
- Análisis de las estructuras-tipo del sistema educativo adecuadas a las distintas zonas geográficas.
- Delimitación de comarcas y zonas operativas de planeamiento con distinto ámbito para cada ciclo educativo, dado que las distancias límites de transporte no afectan por igual a las distintas clases de población escolar.
- Inventario de *stock* de equipamiento existente y su estado.
- Localización óptima de los futuros centros docentes.

El Mapa Escolar aparece, pues, como el lugar donde se conjuga toda la información relevante sobre oferta y demanda educativa, reflejando los datos sobre infraestructura escolar, complementariedades de los centros y perspectivas de localización futura de los establecimientos docentes a crear y mantener.

El proceso administrativo de determinación del Mapa Escolar puede resumirse en los siguientes términos:

A nivel provincial, los servicios técnicos de las Delegaciones Provinciales en colaboración con las Comisiones Provinciales de Escolarización, elaboran la información de base que ha de confluir en el establecimiento del Mapa Escalar, y que se refiere a todos los aspectos mencionados en el apartado anterior; esta información es previamente definida por los servicios centrales (Dirección General de Programación e Inversiones), los cuales impulsan, coordinan y apoyan técnicamente la realización de los trabajos necesarios.

El soporte material del mapa escolar consiste, básicamente, en planos topográficos y fichas que resuman los datos estadísticos relevantes, respecto de cada zona educativa. A título de ejemplo, y aunque se trate de un diseño en experimentación, se recoge en las páginas siguientes el modelo actualmente utilizado para los niveles de Bachillerato y Formación Profesional (se trata de un cuadro que recoge datos agregados a nivel de comarcas educativas, existiendo otros similares con ligeras variantes, para unidades territoriales inferiores).

La sistematización del mapa educativo, en base a un tratamiento mecanizado de la información y a una actualización periódica de las previsiones a medio plazo, constituye la innovación más reciente, iniciada en los métodos de trabajo de los servicios provinciales de planificación (órganos técnicos de las Delegaciones provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia) y de la Dirección General de Programación e Inversiones. Con el apoyo del Centro de Proceso de Datos, el desarrollo de este proceso podría llegar a constituir un instrumento operacional y de planeamiento destinado a permitir la toma de decisiones en crecientes grados de racionalidad y complejidad, en función del refinamiento de las informaciones y del instrumental de análisis.

CUADRO DE MAPA EDUCATIVO COMARCAL

Provincia:

BACHILLERATO/C. O. U.

Comarca o zona «B»

FORMACION PROFESIONAL

(Táchese lo que no proceda)

DEMOGRAFIA	CENSO 1960	CENSO 1970	ULTIMO PADRON O RECTIFICA- CION ANUAL (Año)
Población total			
Número de habitantes	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Evolución (% de variación so- bre 1960)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Cualificación demográfica	(*)		(*) <i>Creciente, decreciente o estable.</i>
SISTEMA EDUCATIVO	BACHILLERATO C. O. U.	FORMACION PROFESIONAL	
A) Situación actual (curso 1974-75)	14-17 años	14-15 años	16-18 años
Población en edad escolar	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
	Esta- No es- tales tates	Esta- No es- tales tates	Esta- No es- tales tates
	TOTAL	TOTAL	TOTAL
Población escolarizada	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Tasa real de escolarización (%)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Equipamiento educativo	Esta- No es- tales tates	Esta- No es- tales tates	Esta- No es- tales tates
Número y capacidad de los cen- tros:	TOTAL	TOTAL	TOTAL
Centros	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Aulas	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Puestos escolares (u. s.)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Grado de ocupación			
Número de profesores	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Número de grupos de alumnos.	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Alumnos matriculados (total):	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Primer nivel: B, Superior/B.	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
U. P.	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Segundo nivel: C. O. U.	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Alumnos en exceso de la capa- cidad real (dato calculado a nivel de centro)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Alumnos en segundo turno	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Estado de los locales			
Aulas deficientes (total)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Aulas en muy mal estado	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Aulas a reparar	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Aulas provisionales, habilitadas o prefabricadas	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Servicios complementarios	Uni- dades	Plazas	Usua- rios
Transporte	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Comedor	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Internado	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

F. P. 1
Oficia-
lía
F. P. 2
Comp.
Maest.

2.2 PLANIFICACIÓN A MEDIO Y A CORTO PLAZO

La planificación educativa aparece formalmente integrada con la planificación económica general, la cual es aprobada por las instituciones competentes de la nación en forma de Plan de Desarrollo Económico y Social, que determina los objetivos e inversiones globales previstos para el sector Educación en el período cuatrienal objeto del Plan.

Toda vez que en los Planes de Desarrollo, hasta el presente, no se ha cumplido la previsión del artículo 133 de la LGE respecto de la regionalización explícita de la inversiones, incumbe al MEC fijar dicha distribución geográfica, así como la localización concreta de los nuevos Centros docentes. El mecanismo administrativo observado para ello es el siguiente:

Procedimiento administrativo de la programación durante el III Plan de Desarrollo (1972-75).

En el curso de la ejecución del III Plan de Desarrollo, la elaboración de los programas de construcciones escolares se realizó conforme al siguiente esquema:

1. Realización de estudios de necesidades a nivel provincial. Estos estudios eran elaborados por los servicios técnicos de las Delegaciones del Ministerio en cada provincia, siendo informados preceptivamente por las Comisiones Asesoras Provinciales en el Planeamiento y Programación Educativa.
2. Ajuste a nivel central de los programas de necesidades a los techos financieros fijados en el Plan de Desarrollo.
3. Determinación de los programas anuales de construcciones, de los cuales el único publicado, correspondiente a 1973, fue aprobado por Orden ministerial de 15 de enero de 1973, sometiéndose a un trámite de información pública resuelto por Orden de 24 de noviembre del mismo año.
4. Aprobación de los presupuestos anuales de inversiones de la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar, organismo autónomo dependiente del MEC, encargado de ejecutar las construcciones de realización directa por el Estado.

Procedimiento establecido para el IV Plan (1976-99).

A) A nivel provincial. Las Comisiones Provinciales de Construcciones Escolares y Escolarización formulan la propuesta inicial de programas y proyectos, tanto a medio plazo (cuatrienio 76-79) como a corto plazo (programa específico para el primer año, 1976), señalando las prioridades entre los distintos proyectos y proponiendo, en cada caso, la modalidad de ejecución del Centro (directamente por el MEC, mediante convenio con Corporaciones locales—Diputaciones o Ayuntamientos—o a cargo de la iniciativa privada).

B) A nivel central. En el seno de la Dirección General de Programación e Inversiones, la revisión del estudio de las propuestas provinciales corresponde inicialmente a la Subdirección General de Programación (1) que, en coordinación con la Subdirección General de Escolarización de la Dirección General de Ordenación Educativa, elabora un informe global y un resumen de las distintas alternativas planteadas, el cual es elevado a la autoridad superior y constituye la base para la redacción del Proyecto anual de necesidades que prevé el artículo 7.º (apartado 1 y 2) de la Orden ministerial de 6 de mayo de 1976. Dicho Proyecto es sometido a trámite de información pública (mediante publicación en el *Boletín Oficial* de cada provincia) y audiencia de las Comisiones Asesoras Provinciales.

La fase siguiente es la de ajuste a las disponibilidades de recursos e informe de la Comisión Asesora Nacional en el Planeamiento y Programación Educativa, resultando de todo ello el Programa Nacional de Construcciones Escolares.

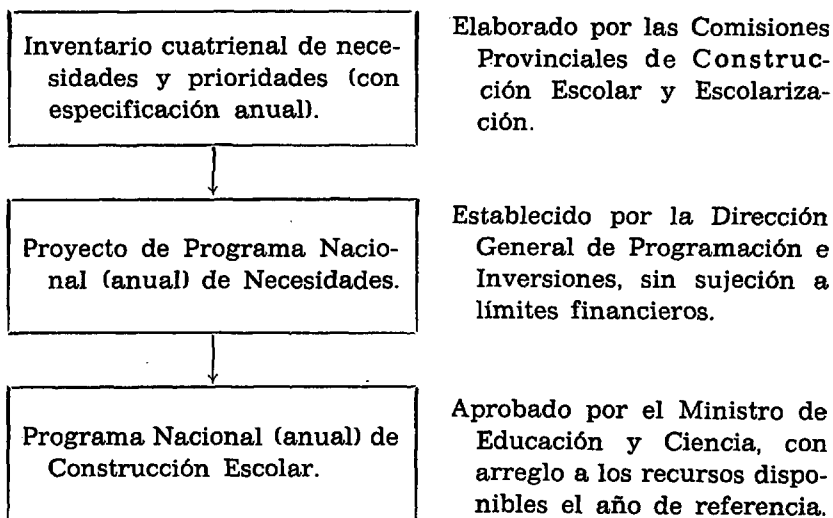
En resumen, el procedimiento descrito se caracteriza por dos fases claramente marcadas—inventario cuatrienal y programa anual—, que, al repetirse anualmente, da lugar a un sistema de planificación continuada (a diferencia de los «planes inter-

(1) Dentro de esta subdirección, el Servicio de Mapa Escolar informa sobre la coherencia de las acciones propuestas con las previsiones del mapa educativo; el Servicio de Estudios formula recomendaciones sobre criterios generales de distribución interprovincial de las inversiones (en base a indicadores educativos y socio-económicos caracterizadores de la posición relativa de cada provincia); y el Servicio de Programación coordina y refunde los distintos informes y propuestas.

mitentes»), el cual permite revisar y actualizar periódicamente los datos y previsiones consideradas. Mientras que en la primera fase no existe constricción presupuestaria, en la segunda el programa debe ajustarse a los créditos disponibles en cada año.

Ciertas interrogantes surgen respecto de la figura intermedia representada por el Programa Nacional de Necesidades, que en su fase de proyecto es objeto del trámite de información pública previsto en el apartado 2 del artículo 7.º de la Orden ministerial citada. Este programa no llega a ser enteramente formalizado (salvo, en todo caso, a efectos internos del Ministerio), pues una vez realizada dicha información, lo que en definitiva resulta aprobado es ya el Programa Nacional de Construcciones, el cual supone la aplicación de unos criterios de selectividad y de reparto interprovincial en función de la financiación disponible.

Más claramente pueden verse las tres secuencias fundamentales en el siguiente diagrama:



Una vez aprobado por el Ministro el Programa Anual, puede procederse a la firma de los Convenios con las Corporaciones locales y Diputaciones (regulado por el Decreto 2324/1974, de

8 de agosto, y la Orden de la Presidencia del Gobierno de 21 de mayo de 1975) o la ejecución directa, en su caso, por el Ministerio de Educación y Ciencia de las construcciones no acogidas a dicho régimen; los interesados en la construcción de centros no estatales podrán presentar, en el plazo de un mes, la solicitud y documentos pertinentes (cfr. art. 5.º, apartado 3, del Decreto 1855/1974, de 7 de junio); en caso contrario, la construcción de tales centros sería incluida en la programación estatal.

Cabe observar que el proceso señalado, en la práctica, ofrece algunos riesgos en el sentido de que los proyectos incluidos en el Programa Anual de Construcciones no reúnan verdaderamente las condiciones para ser iniciados materialmente en el ejercicio siguiente, dadas las frecuentes dificultades o retrasos que se producen en cuanto a búsqueda o adquisición del solar, redacción del proyecto técnico, adjudicación de la obra a empresas contratistas, etc. El afectar créditos en un ejercicio presupuestario para centros que no van a ser comenzados en el mismo supone una congelación de recursos improductivos, y debe ser evitado a toda costa.

Más recomendable, pues, parece un sistema desarrollado en tres estadios, del que el modelo inglés ofrece un buen ejemplo:

a) Una «lista preliminar» de proyectos, de los cuales se puede prever que su realización será necesaria en los cinco próximos años, pero que, en este estadio, no pueden ser clasificados más que en un orden cronológico provisional.

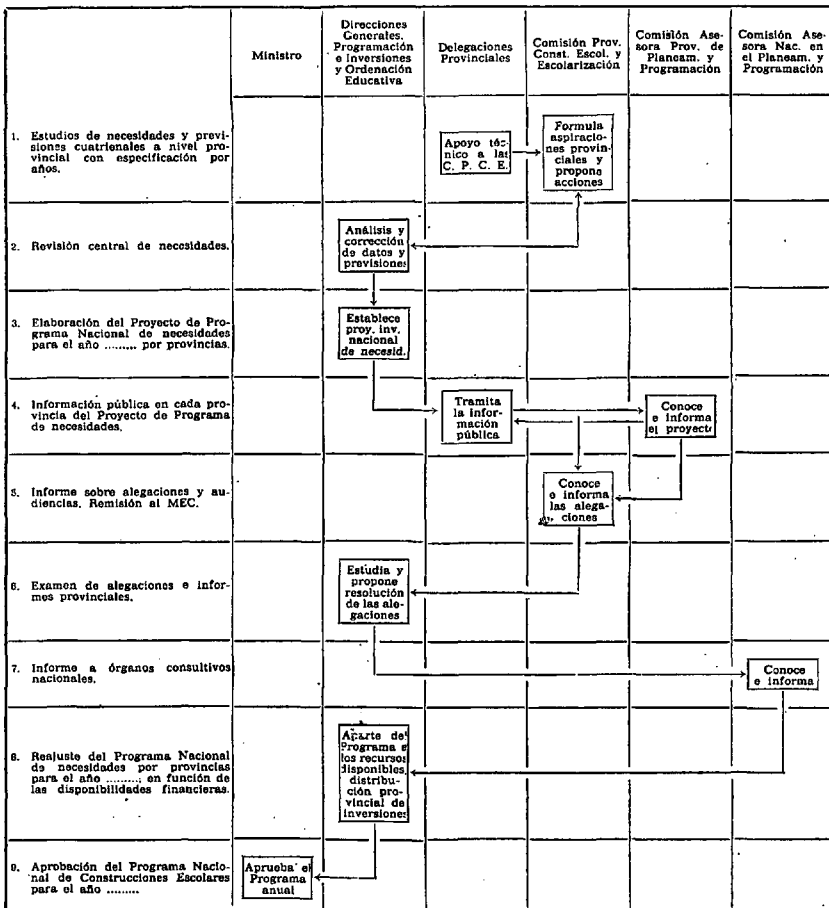
b) Una «lista de diseños», de proyectos tomados de la lista preliminar, sobre los cuales se efectúa el trabajo detallado de programación y diseño, y cuya puesta en marcha puede esperarse para un año determinado.

c) Una «lista de realizaciones» de proyectos enteramente establecidos y cifrados, que serán iniciados en el año al que se refiere la lista.

Aplicando este sistema a la realidad española, podría identificarse la «lista preliminar» con el inventario cuatrienal de necesidades o con el mapa escolar (cuando éste haya sido técnica e institucionalmente desarrollado); la «lista de diseños» equival-

dría a una programación formal (llamémosla convencionalmente Programa I), que, en caso de construcción directa por el Estado, se encomendarían a la Junta de Construcciones y Equipamiento Escolar, con adscripción parcial de recursos para las operaciones de búsqueda y adquisición de terrenos y diseño del proyecto técnico; una vez ultimado lo cual, el proyecto estaría en condi-

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE PROGRAMACION
(Orden ministerial de 6 de mayo de 1975)



ciones de ser incluido en el Programa II, para su iniciación material en el siguiente ejercicio.

En el sistema antiguo, ambos programas, I y II, aparecían fusionados en un único programa de inversiones de la Junta (2), cuyos proyectos frecuentemente sufrían grandes dilaciones en su iniciación (por los problemas derivados de las operaciones previas antes mencionadas), con la consiguiente incertidumbre sobre la fecha de terminación efectiva de las construcciones y riesgo de paralización de recursos. De acuerdo con el nuevo procedimiento de la Orden ministerial de 6 de mayo de 1975, el llamado Programa II parece homologable al programa nacional anual de *construcciones*, en tanto que el Programa I se identificaría con los proyectos del programa nacional de *necesidades* no incluidos en el de construcciones.

A considerar sería también la posibilidad de elaboración de un auténtico programa cuatrienal, ajustado a las inversiones previstas en el Plan de Desarrollo. Las dificultades para un programa de este tipo radican principalmente en la inseguridad sobre la disponibilidad de solares, debida a la insuficiente coordinación entre planeamiento educativo y planeamiento urbanístico, y las graves limitaciones que este último arrastra en la actualidad.

3. Problemas de asignación de recursos y selección de proyectos

3.1 FACTORES CONDICIONANTES

En la formulación de los planes y programas, dos órdenes de problemas condicionan la eficacia de las decisiones a adoptar:

a) Los problemas técnicos, relativos a la evaluación de la demanda social de educación y al diseño de las medidas pertinentes. Estos problemas se centran en:

(2) Hasta el presente, existía también una «lista de reserva», discrecionalmente utilizada para suplir proyectos de la lista principal. Es de suponer que, con arreglo al procedimiento marcado por la orden ministerial de 6 de mayo de 1975, tal «lista» queda sustituida por el programa nacional de necesidades a que en la citada disposición se alude.

- La identificación precisa de las necesidades que constituyen objetivos de la creación de puestos escolares y del grado en que son cubiertas mediante la construcción de un número determinado de éstos.
- La determinación de las «acciones» concretas más adecuadas para la consecución de los objetivos, lo que incluye un problema de análisis y selección de alternativas.

b) Los problemas, de tipo más político que técnico, que plantea el establecimiento de prioridades entre los distintos objetivos y acciones, cuya prelación debe ser definida:

- A nivel nacional, entre categorías de objetivos.
- A nivel de distribución interregional (lo que incluye un juicio sobre la importancia relativa que se atribuye a resolver los problemas de una región o provincia respecto a resolver esos mismos problemas en otra provincia).
- A nivel local o intraprovincial (lo que supone una valoración de la importancia relativa para una provincia de resolver un problema local concreto respecto de los demás).

3.2 LA CUANTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES

Por lo que se refiere al punto a), es evidente que la identificación de las «necesidades» debe partir de una previa definición explícita de los objetivos generales del sistema educativo. Tal definición en la actualidad puede ser fácilmente colegida de los principios y orientaciones básicas expresados en la LGE y otras disposiciones vigentes, enunciándose en los siguientes términos:

i) En relación con la capacidad cuantitativa del sistema, el primer objetivo es el de conseguir la plena escolarización de la población escolarizable, es decir, de la población de seis-trece años, así como la residual de edad superior que, por repetición de algún curso, o para lograr el título de Graduado Escolar, deba alargar el ciclo normal de los estudios básicos.

ii) En relación con los aspectos cualitativos y funcionales del sistema, el objetivo será conseguir un determinado nivel de la

calidad y condiciones materiales de la enseñanza (lo que implica la sustitución de centros inadecuados, mejora de su equipamiento, etcétera).

iii) En relación con los aspectos sociales, el objetivo se centra en el logro de igualdad de oportunidades en el acceso a la educación entre todas las capas sociales.

Estos objetivos generales deben ser a continuación desglosados en categorías de objetivos intermedios que permitan definir programas homogéneos de actividades. Cuanto mayor concreción se alcance en la especificación de los mismos, mayor transparencia y control tendrán la cuantificación de necesidades y los criterios de asignación de recursos que resulten del proceso de programación.

La práctica administrativa actual (según se desprende de las instrucciones y recomendaciones emanadas de los órganos centrales a los provinciales del MEC) parece manejar la siguiente estructura de objetivos:

A) Extensión cuantitativa de la escolarización.

- Cobertura del déficit actual (niños sin escolarizar) en los lugares en que efectivamente exista.
- Cobertura de las nuevas necesidades derivadas del crecimiento de la población y de los movimientos migratorios internos.
- Cobertura de la demanda residual provocada por la necesidad para una parte del alumnado de prolongar la duración del ciclo normal de estudios (en particular, de quienes deseen repetir el último curso, con objeto de alcanzar el título de Graduado Escolar).

B) Mejora de la calidad de los centros, mediante:

La sustitución de centros o aulas deficientes, por tratarse de:

- Centros en mal estado físico.
- Aulas provisionalmente habilitadas en centros docentes o edificios de otro tipo (como locales comerciales, admi-

nistrativos, aulas prefabricadas, etc.), que no reúnen las adecuadas condiciones pedagógicas.

- Centros de graduación incompleta (escuelas unitarias y pequeñas graduadas), que deben ser reemplazados en lo posible por escuelas comarcales.

La normalización del grado de ocupación de los centros, suprimiendo los dobles turnos y las situaciones de excesiva saturación de aulas.

El principio de igualdad de oportunidades, que exige dar un trato preferente a las clases sociales más desfavorecidas, no parece hallarse directamente reflejado en ningún criterio operacional concreto, por lo que si bien nada impide su incidencia en la evaluación y selección de proyectos, es cierto también que nada asegura su cumplimiento, al no existir el medio instrumental para controlar su aplicación y resultados.

Una vez definida la estructura formal de objetivos, el problema que se plantea es el de su cuantificación. Esta se requiere a dos niveles:

- A nivel «macro», en el sentido de que es necesario disponer de un recuento o cálculo global de los puestos escolares necesarios para satisfacer cada uno de los objetivos marcados (saber cuántos niños hay sin escolarizar, cuántas aulas habilitadas o en mal estado, etc.).
- A nivel «micro», toda vez que siempre que se detecte la necesidad de un centro escolar en un lugar determinado habrá de especificarse exactamente cuál es el objetivo o «necesidad» que va resolverse mediante el mismo.

En el orden práctico, ambos requerimientos se traducen en problemas de información que es necesario proveer. En ocasiones, se trata de datos estadísticos simples y fáciles de obtener, pero frecuentemente involucran elementos cualitativos que hacen compleja la labor de medición (¿cuándo se puede decir que un centro viejo debe considerarse ya inservible y ser reemplazado?; ¿cuándo resulta necesaria o conveniente una concentración escolar, dadas las ventajas y costes de variado tipo —pedagógico, social, económico— que se implicarán?, etc.).

Si la decisión se halla centralizada, es evidente la dificultad para el decisor central de disponer de la información necesaria para la asignación de recursos y prioridades con la claridad y detalle que se requieren.

Aun contando con un aparato administrativo periférico que eleva propuestas concretas de nuevos centros (Comisiones Provinciales de Construcciones Escolares y Escolarización) y suministra información de base (Divisiones de Planificación y demás Servicios de las Delegaciones Provinciales), no siempre los datos facilitados poseen la calidad adecuada para apoyar decisiones de inversión.

En cualquier caso, las condiciones técnicas mínimas que exige este sistema de decisión, actualmente centralizado, pero ya en vías de descentralización, son las siguientes:

- Una conceptualización precisa de los diferentes supuestos que determinan la necesidad de creación de nuevos puestos escolares, y de la importancia relativa de cada uno de ellos en el cuadro de los objetivos de la política educativa del momento.
- El funcionamiento de los órganos provinciales de planificación con arreglo a métodos estandarizados de recogida y elaboración de información (técnicas demográficas, elaboración de indicadores socioeducacionales, etc.) y de evaluación de necesidades (criterios de zonificación, estudio de las estructuras-tipo educativas adecuadas a las características de cada comarca, previsiones de demanda social, etcétera); siendo esencial, en este sentido, el empleo de formularios e informes normalizados, minuciosos y claros en su redacción, que aseguren la homogeneidad terminológica y el grado de concreción necesario en los datos que son relevantes para la fundamentación de cada proyecto escolar (3).
- El establecimiento de relaciones orgánicas entre las instancias de planificación educativa y los servicios de urbanismo.

(3) Véase más adelante el formulario-tipo empleado actualmente como documentación inicial de los proyectos de construcción escolar.

Esta relación debe ser establecida a dos niveles: al nivel local o provincial, para el conocimiento por parte de las autoridades escolares de los planes de urbanismo que generan demanda de puestos, así como de las posibilidades de encontrar terrenos disponibles, y al nivel central, donde es necesario emprender investigaciones sobre las necesidades y criterios aplicables a los terrenos escolares en el contexto más amplio de la planificación urbana en general.

Cabe anotar, respecto de estas premisas o condiciones técnicas, que la práctica actual parece hallarse centrada en la resolución de los tres primeros puntos, sin que el último, pese a su importancia, haya sido aún suficientemente abordado.

3.3 LA DETERMINACIÓN DE PRIORIDADES Y CRITERIOS DE REPARTO

Por lo que se refiere a los problemas que antes se han calificado como de carácter político (establecimiento de prioridades entre objetivos o colectividades), éstos se caracterizan por implicar siempre juicios de valor que no pueden deducirse de análisis puramente «técnicos».

Dada la limitación de recursos, la competencia entre objetivos es inevitable, y la respuesta a cuestiones tales como la de si es más importante disminuir la relación alumnos-grupo que el suprimir los dobles turnos, o si es preferible crear escuelas comarcales a sustituir las aulas habilitadas en locales inadecuados, no sabría basarse en ningún criterio puramente «objetivo». Por supuesto, cuando los resultados afectan a colectividades distintas, el carácter «político» de las decisiones es obvio, aunque a veces puedan aplicarse procedimientos más o menos «tecnocráticos», que pretenden atenuar la arbitrariedad de aquéllas.

FICHA DE PROPUESTA INICIAL DE UN PROYECTO DE CONSTRUCCION ESCOLAR

NIVEL:

(Figúrese el que corresponda al proyecto entre los siguientes: Preescolar, Educación General Básica, Especial, Bachillerato, Formación Profesional 1.º, Formación Profesional 2.º Indíquese también la etapa o ciclo en su caso.)

Municipio:
 Localidad: Distrito:
 Dirección precisa del Centro:

I. DATOS DE ORDEN GENERAL

Población de la zona de Planeamiento: COMARCA / MUNICIPIO / LOCALIDAD/DISTRITO <i>(Táchese lo que no corresponda.)</i>	Población total		Población en edad escolar (*)
	Número	Porcentaje de variación (año base 1960)	
En 1960
En 1970
En el último padrón anual (año
Previsión 1979

(*) Correspondiente al nivel educativo a que se refiere el proyecto: Preescolar, 2-5 años; E. G. B., 6-13 años; B. U. P./C. O. U., 14-17 años; Formación Profesional 1.º y Oficialía, 14-15 años; Formación Profesional 2.º, E. Complementarias y Maestría, 16-18 años; Educación Especial; indíquese entre qué edades se comprende el alumnado a atender (entre y años).

II. NATURALEZA Y JUSTIFICACION DEL PROYECTO

Clase de obra:
 — Nueva construcción.
 — Construcción para sustitución de Centro existente.
(Tachar lo que no corresponda.)

NECESIDADES A QUE CORRESPONDE EL PROYECTO PREVISTO

a) En caso de nueva construcción:
Efectivos escolares a acoger en el Centro propuesto:
 Número total de alumnos

Distribución según procedencia {
 Por construcción nuevas viviendas o polígonos residenciales
 Por déficit físico (población actual sin puesto escolar)
 Por déficit funcional (alumnos deficientemente escolarizados)
 Por comarcalización

Especificaciones sobre la causa del proyecto:
 Debido a construcción de alojamientos: Número de nuevas viviendas:
 Debido a déficit funcional o comarcalización: concrétese la causa motivadora:
(Sustitución aulas desdobladas, provisionales o prefabricadas, sobresaturadas; sustitución de Centro o de graduación incompleta.)

Debido a otras causas:

b) En caso de construcción para sustitución de Centro existente:
 Observaciones sobre el estado físico de los locales, situación del alumnado acogido y necesidad de las obras proyectadas:

III. DESCRIPCION DEL PROYECTO (RESUMEN)

Número de unidades escolares o secciones: {
 TERRENO: Superficie total:
 Disponibilidad: ¿existe oferta gratuita del solar?:

Número de puestos escolares:
 — Nueva creación:
 — Sustitución:
 — Total puestos:

OTROS DATOS:

La distribución geográfica de las inversiones: modelos econométricos e indicadores sociales

La preocupación por objetivar la asignación de recursos en educación, acentuada en los últimos años por el reconocimiento de ésta como factor estratégico en materia económica y social, ha conducido a la búsqueda de métodos objetivos para la distribución espacial de las inversiones.

Definidas unas determinadas áreas geográficas (regiones, provincias, comarcas, etc.), el primer criterio lógico de reparto que puede consignarse es el de proporcionalidad con respecto a las necesidades: calculado el déficit de puestos de cada provincia, la cifra total de recursos disponibles se distribuiría entre éstas en función del porcentaje que supone dicho déficit respecto del total nacional. Obviamente, la equidad de este sistema depende, en primer lugar, de la objetividad que se haya observado en la cuantificación de las necesidades. Pues si esta cuantificación procede de instancias locales o provinciales que no han actuado con criterios rigurosamente homogéneos, la lógica del reparto puede verse sesgada por la «inflación» de necesidades que en muchos casos se produce. Ante ello, el decisor central tendrá que optar por elaborar su propio cálculo de necesidades o, al menos, disponer de los medios para un minucioso control de las peticiones, subsanando el exceso o defecto de éstas.

Un sistema del tipo indicado no reduce las desigualdades relativas interprovinciales, por lo que debe ser corregido mediante criterios adicionales si se pretende dicho resultado (beneficiando más que proporcionalmente a las provincias en peor situación). Las fórmulas posibles son muy variadas y responden a opciones claramente políticas y que deberían hacerse explícitas, aunque no es raro que aparezcan encubiertas bajo la formulación de modelos matemáticos o econométricos más o menos sofisticados (generalmente basados en el establecimiento de funciones en que intervienen como variables una serie de indicadores socio-económicos y educacionales; tasas de escolaridad, índices de desarrollo económico o de estructura social, etc.; resultando de su aplicación un sistema de coeficientes que determinan la cuota de participación de cada área geográfica en el total de las in-

versiones), cuyas premisas de valor no siempre son adecuadamente manifestadas.

La validez de estos modelos, más que en sí mismos, radicará en la acertada elección de los criterios de base y en la institucionalización de un sistema decisonal democrático para su discusión, dado que es imposible eliminar totalmente la discrecionalidad en la elección de los indicadores y parámetros, siendo así que esta elección predetermina unos resultados que no son socialmente «neutrales».

En todo caso, y bajo las reservas mencionadas, interesa anotar algunas observaciones sobre las condiciones lógicas que deben darse para el uso de los indicadores en una óptica decisonal, la primera de las cuales es que guarden relación con los objetivos de la política educativa.

Para ello es necesario que los objetivos hayan sido especificados al máximo, pues de otro modo no sería posible la elección del conjunto más adecuado de indicadores. Por ejemplo, un objetivo cuantitativo aparentemente simple, tal como el incremento de la tasa de escolarización para un grupo de edad determinado, puede participar tanto de una finalidad social como económica. Si la finalidad social es la que predomina, se utilizarán indicadores relativos a la tasa de escolarización, según la clase socio-profesional de los padres; si predomina la finalidad económica, se utilizarán en cambio indicadores sobre población activa y nivel de renta, por apreciarse que la educación es función del desarrollo económico (tanto en el sentido de que a mayor renta individual corresponde mayor demanda de educación, como en el de que los *outputs* del sistema educativo deben satisfacer las exigencias profesionales que la situación económica determina).

Cuando los objetivos no están suficientemente especificados, prestándose a un nivel de excesiva generalidad, se aprecia, pues, lo delicado de establecer la batería de indicadores pertinentes para la asignación de recursos en el contexto de la aplicación de procedimientos del tipo PPBS (Planing, Programming, Budgeting System) o RCB (Rationalisation des choix budgétaires).

En cualquier caso, para que un sistema de indicadores cumpla correctamente su función, son necesarias una serie de propiedades que pueden resumirse en los siguientes términos:

- Que no se limite a la utilización de un solo indicador, por apropiado que pueda parecer, pues conviene siempre recurrir a un conjunto de indicadores complementarios los unos de los otros en relación al objetivo perseguido.
- Que se establezca la máxima desagregación posible, en correspondencia con los objetivos definidos en las distintas clases de enseñanza; en consecuencia, la elección y modo de aplicación de cada indicador debe estudiarse y especificarse *para cada nivel o subnivel educativo por separado*.
- Que los indicadores sean a la vez sensibles, fieles, objetivos y representativos, respecto de los aspectos de la realidad que miden y de las finalidades que se pretenden con su utilización.

Señalemos, por último, que el indicador de la tasa de escolarización es el más comúnmente utilizado como «clave de reparto» para la distribución geográfica de las inversiones. En Francia, por ejemplo, el IV Plan, introdujo la innovación de tomar como criterio de reparto no la importancia de las necesidades tal como se manifiestan en cada lugar, sino la importancia de la población en edad escolar aún no escolarizada en los diversos tipos de establecimientos escolares en función de los objetivos generales definidos; así fueron establecidas «claves de reparto» sobre la base de los objetivos siguientes: se pretendía obtener, al nivel del primer ciclo secundario, una escolarización total a partir del año 1972, y, al nivel del segundo ciclo, una tasa uniforme de escolarización del 35 por 100 del grupo de edad correspondiente en el segundo ciclo largo (liceos clásicos, modernos y técnicos) y del 40 por 100 en el segundo ciclo corto, a la entrada del año 1975.

Las inversiones para la enseñanza primaria (dos-once años, dividida en escuelas maternas, para dos-cinco años, y enseñanza elemental, para seis-once años) fueron igualmente gobernadas por una «clave de reparto», pero según principios muy diferentes. En este nivel, la escolarización es total desde hace ya tiempo y los efectivos globales no aumentan apenas; lo que se trata de evaluar son las necesidades nuevas que aparecen localmente en las aglomeraciones en rápido crecimiento, y en

particular en los «grandes conjuntos». Las necesidades de construcción bajo el V Plan fueron calculadas, pues, en función:

- Del número de «viviendas nuevas generadoras de necesidades escolares».
- Del número medio de niños en edad escolar por vivienda.

El problema de la jerarquización y selección de proyectos dentro de un área geográfica determinada.

En el tema de la clasificación y selección de los proyectos, según órdenes de prioridad, es importante observar la problemática que se plantea cuando por tratarse de una programación amplia—plurianual y de ámbito nacional, como sucede en la elaboración de los Planes de Desarrollo—existe un número grande de proyectos posibles, dentro de los cuales se trata de seleccionar los más eficaces. Supuesto que se efectúe en primer término una distribución global de recursos entre provincias, el problema se reduce a seleccionar en cada una de ellas los proyectos viables, asignándoles un orden de prioridad intraprovincial.

En este caso, y cuando se trata de sistemas centralizados como el nuestro, sucede siempre una contradicción entre la instancia provincial que efectúa la propuesta inicial de prioridades y la instancia central decisoria.

La primera, especialmente si se trata de un organismo colegiado, representativo, actúa principalmente en base a las presiones sociológicas y políticas de los grupos de intereses locales. Sin embargo, y dado que el número de proyectos a evaluar no suele ser muy considerable, está en condiciones de apreciar circunstancias singulares y factores cualitativos que inciden en cada caso particular, y que escaparían a un observador central.

En resumen, el órgano provincial se ve fácilmente sometido a los intereses locales más influyentes (aspecto negativo), pero posee un conocimiento más realista en los problemas locales (aspecto positivo) (4). Por ambas causas la selección de proyectos

(4) La complejidad de los aspectos a considerar, en un auténtico análisis coste-eficacia de los proyectos, queda ilustrada en el cuadro de la página siguiente, que presenta los factores concurrentes para la planificación de la estructura escolar en zonas rurales.

CONCENTRACION ESCOLAR VS. ESCOLARIZACION DISEMINADA

Criterios de evaluación y selección de proyectos, según el esquema coste-beneficios

SISTEMAS ALTERNATIVOS		DESVENTAJAS (Costos en sentido amplio)		VENTAJAS (Beneficios)	
		Mensurables	Intangibles	Mensurables	Intangibles
1. Escolarización diseminada.		Elevados gastos de personal. Elevados costes de inversión.	Deficiente rendimiento pedagógico (imposibilidad de graduación de la enseñanza). Desventajas sociales y psicológicas para el profesor (aislamiento).	Ahorro gastos de transporte o residencia.	Inmediatez escuela-familia.
2. Escolarización concentrada.	2.1. Sistema de transporte escolar (Escuelas Comarcas).	Gastos adicionales de transporte y alimentación (mediopensionista).		Reducción gastos de personal. Ahorro gastos residencia. Reducción costes inversión.	Normal rendimiento pedagógico. Logro de igualdad de oportunidades.
	2.2. Sistema de internado (Escuelas Hogar).	Costos adicionales de residencia (pensión completa; personal auxiliar). Elevados costes de inversión.	Separación familiar.	Reducción gastos docencia.	Idem id. Ampliación del ámbito de la concentración espacial.

responderá normalmente a criterios casuísticos y, en buena medida, asistemáticos.

Por su parte, el decisor central se encuentra en la situación inversa: menos permeable a los grupos de presión locales, abrumado por la masa de proyectos posibles e impulsado por ello, y por la propia lógica burocrática, al empleo de criterios de selectividad simples y formalmente racionales (5).

En esta contradicción, la única solución parece estar en una mayor intercomunicación entre ambas instancias, de modo que el órgano central comunique al regional, previamente a la actuación de éste, y a título orientativo, los criterios sustantivos que estima recomendables para la planificación de las necesidades educativas.

Estas pautas deberían expresarse en los términos más concretos posibles y obligarían a la instancia regional a argumentar los casos en que se desviase de los mismos, explicando suficientemente las razones de su discrepancia, bien respecto de los criterios generales de prioridad, bien respecto de su aplicación en algún caso en particular.

(5) Una fórmula de este tenor sería, por ejemplo, la de asignar a cada proyecto un coeficiente de ponderación de su urgencia relativa, según el objetivo del mismo (previa jerarquización de estos objetivos).

Un ejemplo muy simplificado sería el siguiente:

Si a la finalidad «extensión de la escolarización» se le asigna el valor 1 y a la de «sustitución de locales deficientes» el valor 0,5, y supuesto que los proyectos a ordenar sean dos:

A) Un colegio de 320 plazas cuya finalidad es:

- Crear 150 nuevos puestos por expansión de la población.
- Sustituir 170 puestos deficientes.

B) Un colegio de 320 plazas proyectado para:

- Crear 75 nuevos puestos.
- Sustituir 245 puestos deficientes.

La aplicación de los coeficientes daría el siguiente resultado:

$$\text{Colegio A: } \frac{(150 \times 1) + (170 \times 0,5)}{320} = 0,79$$

$$\text{Colegio B: } \frac{(75 \times 1) + (245 \times 0,5)}{320} = 0,61$$

Ordenándose los proyectos con arreglo a la puntuación resultante. La limitación formal de este método es que pueden resultar índices iguales para varios centros, habiéndose de acudir entonces a criterios adicionales de evaluación.

De esta forma sería viable articular más coherentemente ambos momentos de la planificación, pues la preselección efectuada en la periferia respondería ya, siquiera fuese parcialmente, a unos criterios uniformes y sistemáticos.

A nivel central, el problema se reduciría al análisis de las circunstancias invocadas para justificar, en ciertos casos, un orden de prelación de proyectos distinto del que se considera ideal, en una perspectiva nacional.

En cualquier caso, debe subrayarse que el papel de la autoridad central debe concebirse como una función eminentemente de control (ejercido bajo la forma de dirección, de orientación o de restricción) que permite asegurar la coordinación y la eficacia técnica del proceso y, en definitiva, la utilización óptima de los recursos para la prestación de un servicio educativo satisfactorio. En la medida en que se descubran medios de conciliar la iniciativa y el control al nivel local con los intereses nacionales, será posible una aceleración del proceso de descentralización y transferencia de responsabilidades a las autoridades locales, tendencia general en los países desarrollados que en nuestro país ya está comenzando a manifestarse.