

cinco notas sobre la oferta de plazas escolares

José García-Durán de Lara

1. Demografía escolar

Lo primero es preguntarse a cuánto asciende (ascenderá) y donde está (estará) la población a escolarizar. Aunque no se cuente todavía con los datos de la población por edades del Censo de 1970, dos estudios recientes permiten una visión relativamente adecuada [B.º 2, 6, 14]. Los datos de la Tabla 1 pueden servir de resumen.

TABLA 1. ESTIMACIONES POBLACION A ESCOLARIZAR

	1970	1974	Incremento
Barcelona Ciudad	220.594	252.919	32.325
IX	55.149	71.659	16.510
XII	30.905	37.596	6.691
X	21.927	25.989	4.062
III	20.603	25.232	4.629
VIII	17.978	19.776	1.798
II	17.317	17.158	-159
Resto Provincia	290.100	362.981	72.881
Hospitalet	30.960	38.300	7.340
Sabadell	22.480	26.000	3.520
Badalona	21.990	27.400	5.410
Terrassa	19.560	22.400	2.840
Sta. Coloma Gramenet	14.820	24.800	9.980
Cornellá	10.820	17.100	6.280
TOTAL	510.694	615.900	105.206

Fuente: Barcelona ciudad, Ayuntamiento [B.º 23].
Resto Provincia, I.S.P.A. [B.º 19, 20].

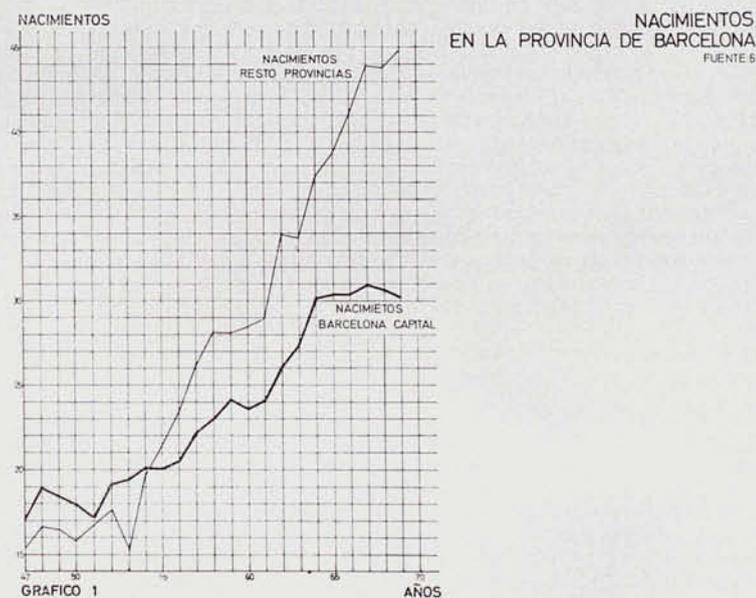
La consideración de los métodos utilizados en estas previsiones permite una visión más a fondo del tema. El método I.S.P.A.* se basa en el establecimiento de una tipología de municipios según tasas de crecimiento y pirámides de edad; comprobadas sus relaciones para los municipios de la diócesis, pueden utilizarse ambos elementos para una previsión por extrapolación. Las estimaciones del Departamento de Programación del Ayuntamiento de Barcelona se basan en la relación «grupo muchachos de una edad/nacimientos correspondientes a esa edad». La Tabla 2 ofrece las bases del cálculo y el gráfico 1 da una idea clara de los resultados.

* N.R. I.S.P.A. Instituto Sociología Pastoral Aplicada.

TABLA 2. ESTIMACIONES POBLACION A ESCOLARIZAR. COEFICIENTES

Relación población a escolarizar-nacimientos	Nacimientos correspondientes a:	Población a escolarizar	Incremento	
1960	1965	1970	1975	1970-75
110	110	200.691	236.124	39.320
Barcelona				
123	124	244.857	317.494	90.070
Resto Provincia				

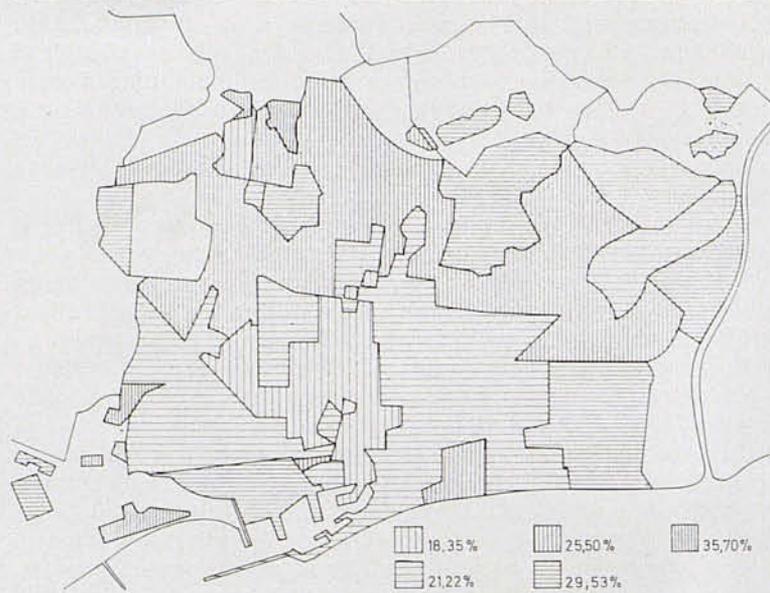
Fuente: (B.º 6).



Tres aspectos deben estudiarse:

a) la estabilidad de los coeficientes, que da garantías a la previsión; b) la coincidencia de los resultados con respecto a los obtenidos por I.S.P.A.* c) que el método de los nacimientos permite prever un quinquenio tranquilo 1975-80 en la ciudad de Barcelona, mientras que en el resto de la Provincia las necesidades de crecimiento seguirán presionando.

En resumen, la demanda de construcciones de escuelas, aparte de renovaciones, se eleva en el quinquenio al *equivalente de 202 Colegios Nacionales* (1), es decir, unos 40 anuales, 12 en Barcelona y 28 el resto de la Provincia.



Juventud en los barrios barceloneses (Fuente B).

2. Defectos de la oferta de plazas

Un esquema caricaturesco de la oferta de plazas en nuestras latitudes, caracterizada por un predominio del sector privado, superior al de otras zonas de la Península, puede ser el siguiente (2):

a) *Colegios privados, de calidad y carestía relativa.* Este grupo incluiría tres tipos fundamentales: colegios tradicionales de la iglesia, nuevos colegios privados laicos de categoría, academias reconocidas. Por su calidad podría incluirse también el legado del antiguo sector público local y algunos nuevos colegios privados dedicados «con esfuerzo» a rentas bajas (32 %).

b) *Colegios del sector público.* Pueden incluirse los típicos colegios nacionales nuevos y antiguos, las escuelas parroquiales en régimen de patronato, los Institutos de Enseñanza Media y las Secciones Filiales y Delegaciones (33 %).

c) *Minifundismo escolar privado.* Incluye fundamentalmente colegios mal equipados en cuanto a instalaciones y también en cuanto a profesorado. Sus precios son los típicos de un mercado de vendedores, primando las retribuciones establecidas sobre la calidad del producto (38 %)

Unas pinceladas en la historia de la oferta de plazas escolares puede fundamentar más esa primera perspectiva. A principios de siglo Iglesia y Estado se reparten la satisfacción parcial de las necesidades. A partir de los años cincuenta el incremento demográfico y de los deseos de educación que la Iglesia no puede satisfacer y el Estado esquiva, permiten la aparición oficial y clandestina de escuelas privadas laicas. En algunos casos se trata de una forma de vivir como otra; en otros casos se trata de un esfuerzo «ciudadano» de los que — para Marshall — definen la capacidad de futuro de una sociedad. La clandestinidad se debe a que buena parte de esas escuelas no cumplían con los estándares mínimos de espacio y titulaciones exigidos por la Ley. La evolución de esa escolarización es difícil por no figurar más que parcialmente en las estadísticas, de modo que sólo puede lograrse una cierta perspectiva por encuestas en las que se pregunta a las no desaparecidas sobre la fecha desde la que funcionan.

Cuando el Ministerio de Educación quiso conocer la amplitud de ese sector y dio facilidades de legalización en primaria — no en Enseñanza Media, donde la formación de alumnos libres sigue en la clandestinidad, sólo paliada por la existencia del sindicato de Enseñanza —, como la legalización y la inclusión en las estadísticas van unidos, las tasas de esco-

laridad aumentaron de forma vertiginosa en el espacio de dos años (3). A ello se sumó la mejora del sistema de control de la recogida de datos y la actividad constructora del Estado, cada vez más visible estos últimos años.

Los efectos de esta evolución y estructura sobre la calidad y apertura mental de los jóvenes es difícil de contabilizar, en especial con un sistema básico de información tan deficiente como el nuestro [B.º 4, 5]; pero no dejarán de notarse como freno al desarrollo del sistema productivo [B.º 18, 21] y a la convivencia civil y política.

Los indicadores más utilizados como expresión de los defectos del sistema educativo son la cifra de mal escolarizados y el número de escolarizados en minifundismo escolar (densidad alumnos por aula). El minifundismo escolar, considerado como tal menos de 150 alumnos de primaria (cuando la cifra mínima ha de ser 320), escolariza en Barcelona a 43.000 muchachos, es decir, un 20 % de la población escolarizada. La información disponible sobre el número de mal escolarizados en estos últimos años aparece en la Tabla 3.

TABLA 3. MAL ESCOLARIZADOS (EXCESO DE ALUMNOS SOBRE 40 POR AULA)

	1968-69	1969-70	1970-71
Barcelona Ciudad	17.984	17.059	12.691 (1)
Resto Provincia	—	33.329	27.407
TOTAL	—	50.388	40.098

(1) Parte de la mala escolarización se produce en colegios minifundistas; un 30 % en Barcelona ciudad. Fuente: [B.; 2], [B.; 3], [B.; 15].

La absorción de los déficits escolares ha venido acompañada de una disminución de densidades, en especial por el paso de plazas de enseñanza primaria a media, donde no se pregunta el número de aulas. *La conclusión más importante de estos datos es que los posibles defectos del sistema no deben medirse ya según la capacidad en plazas, sino por un conocimiento más a fondo del profesorado, métodos de enseñanza y rendimiento escolar* (4).

3. Déficit y movilidad

Hemos dejado para un segundo término la contestación a la pregunta de qué déficit hay, porque esa batalla, salvo la existencia de importantes desplazamientos diarios intraurbanos de muchachos, parece ganada. Los datos fundamentales para diciembre de 1970 aparecen en la Tabla 4.

TABLA 4. POBLACION Y ESCOLARIZACION

	Población 6-13 1970 Estimada	Escolarización Primaria	Escolarización Bachillerato
Barcelona Ciudad	220.594	169.321	54.909
I	7.346	5.796	2.592
II	17.317	10.641	1.449
III	20.603	20.756	13.583
IV	9.088	10.083	4.723
V	6.574	6.952	1.193
VI	8.008	5.562	2.153
VII	14.030	11.117	2.951
VIII	17.978	14.225	3.803
IX	55.149	40.209	5.657
X	21.927	15.660	4.164
XI	11.669	6.009	5.462
XII	30.905	22.311	5.227
Comarca Barcelona	130.300	112.559	15.716
Badalona	21.990	19.987	3.190
Cornellá	10.820	9.074	1.562
Hospitalet	30.960	25.965	2.762
San Baudilio	7.010	6.448	651
Sta. Coloma Gramenet	14.820	11.724	1.203
Resto Area Metropolitana	114.630	97.820	16.217
Sabadell	22.480	19.321	4.196
Terrassa	19.560	14.873	3.372
Granollers	3.910	3.445	1.509
Mataró	9.070	7.727	2.622
Resto Provincia	45.170	42.511	7.508
TOTAL	510.694	422.211	94.350

Fuentes: [2], [7], [19], [20], [15].

La movilidad existente puede observarse en los distritos barceloneses. Un elemento a considerar a este respecto ha sido la existencia de recientes intentos de transporte escolar intraurbano por parte del sector público, para trasladar muchachos a Colegios Nacionales con exceso de plazas. La experiencia parece indicar que la aceptación de un desplazamiento institucionalizado requiere compensaciones en términos de mejores instalaciones académicas, deportivas (típico de los colegios tradicionales de la Iglesia), profesorado, etcétera.

4. La Ley general de educación

De todos es bien sabido que la separación por las Cortes de la Ley General de Educación y su financiamiento, ha dejado a la primera sin alas, desangelada. No se ha podido iniciar la política de subvenciones y conciertos de gratuidad.

Una primera visión de los efectos de la ley en cuanto nos ocupa puede lograrse en la Tabla 5.

TABLA 5. CLASIFICACION OFICIAL DE CENTROS ESCOLARES

Sistema antiguo	Ley General Educación
PRIMARIA	ENSEÑANZA GENERAL BASICA
GRUPOS ESCOLARES Participan Admón. Central y Local	COLEGIOS NACIONALES Nuevo nombre de Grupos Escolares
ESCUELAS PATRONATO Promotor público o privado construye (con subvención a veces). Estado paga profesorado elegido por promotor	COLEGIOS CONCERTADOS Firmado acuerdo con el M. E. y C. aceptando gratuidad enseñanza y cuantía subvenciones.
ESCUELAS PRIVADAS	COLEGIOS NO CONCERTADOS ... Bachillerato elemental deja de existir. ... Pasan a dedicarse a Bachillerato Superior.
MEDIA	
INSTITUTOS NACIONALES Profesorado y Edificios de la Admón. Central. Nula participación local	
SECCIONES DELEGADAS Igual que los anteriores, pero sólo Bachillerato Elemental y dependen de un Instituto.	... Las Delegaciones provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia deben autorizar la adaptación: Enseñanza General Básica o Bachillerato Superior.
SECCIONES FILIALES Entidad colaboradora promueve. Estado paga profesorado. Dependen de un Instituto.	
COLEGIOS AUTORIZADOS Y RECONOCIDOS Privados. El alumno se examina en el colegio en los segundos y en el Instituto, pero con presencia de su profesor, en los primeros.	
COLEGIOS LIBRES ADOPTADOS En municipios pequeños. Participación del Estado con un mínimo de profesores titulados.	
COLEGIOS LIBRES Enseñan a alumnos libres que se matriculan y examinan cada año en un instituto. Ningún tipo de control.	... Provisionalmente serán los únicos que examinen, mientras los alumnos oficiales disfrutan de otros sistemas de valoración.

En los tres puntos siguientes se especifican algunos aspectos:

a) La ley supone el fin de la actual distinción entre enseñanza media elemental y cursos superiores de primaria (5). Esto significa que los Institutos Nacionales de Enseñanza Media y Secciones Delegadas dejarán de ofrecer plazas de bachillerato elemental para dedicarse sólo al Bachillerato unificado polivalente (superior). De ahí que se produzca automáticamente un incremento importante de plazas para cubrir la creciente demanda de enseñanzas de bachillerato superior. La contrapartida en una disminución del actual número de plazas disponibles para el período de enseñanza obligatoria.

b) La ley establece la gratuidad de la enseñanza obligatoria, instrumentada mediante conciertos con el Sector privado por los cuales éste recibirá una subvención que cubra costes de enseñanza (cabe cobrar por otros costes) y amortización edificios escolares (cabe cobrar por otras instalaciones). Ahora bien, ¿cabe establecer conciertos con el minifundismo escolar recién legalizado y subvencionado? El Ministerio de Educación y Ciencia se ha adelantado a decir que no: se exigirá contar cuanto menos con 8 aulas, una dedicada a cada grado de la Enseñanza General Básica, es decir, una dimensión mínima de 320 alumnos. Se inicia así una campaña en favor de las fusiones entre colegios minifundistas, a las que éstos aportarán no sólo sus alumnos de primaria ya legalizados, sino también los libres de enseñanza media elemental, que, al ir desapareciendo ésta, quedan automáticamente legalizados en Enseñanza General Básica. En cuanto se inicien los conciertos habrá que ver qué impacto tiene este aspecto de la ley sobre la oferta de plazas. Piénsese que el número de escolarizados en colegios con menos de 150 alumnos de primaria se eleva en Barcelona-ciudad a un 20 % de la escolarización total. Un posible resultado sería que se produjera un movimiento de reconversiones de colegios minifundistas hacia el parvulario y jardines de infancia — al igual que las reconversiones de Institutos cubrían la demanda de bachillerato superior —, aunque eso significa que la cobertura de la demanda creciente de este tipo de servicio resultaría cara para el consumidor.

c) Uno de los aspectos más importantes de la ley es el siguiente: ¿qué efectos tendrá sobre la inversión privada? ¿Volverán a incrementarse las instalaciones religiosas como consecuencia del sistema de subvenciones? ¿Se animará el sector privado en general? La experiencia de otros países parece indicar que no ha de ser así: la imposición de la gratuidad de la enseñanza supone un proceso de disminución del peso relativo del sector privado hasta llegar a un porcentaje estable (entre 10 % y 20 %) hoy en Barcelona 60 %, porcentaje cubierto por instituciones religiosas o parapolíticas. Los datos sobre la posible actividad de la Iglesia no tienden a hacer creer que ésta incremente o vaya a expansionar sus instalaciones: es verdad que lo ha hecho en cierta medida en los últimos años, bien a través de escuelas parroquiales de patronato (subvencionadas) o de secciones filiales (subvencionadas), pero, por otro lado, su porcentaje de participación es ya muy elevado, se está pasando por una crisis de vocaciones y se ha perdido buena parte de la clientela rica, la cual ha establecido sus propios colegios privados laicos. Es decir, que habrá de ser el propio sector público quién cubra casi todas las necesidades de crecimiento y remodelación.

5. Sistema escolar y competencias

Todo urbanista sabe que las instalaciones escolares de una ciudad no deben considerarse sólo fábricas de educación y enseñanza para niños y muchachos, sino también centros de cultura *. Las actividades culturales de los Institutos (cursillos, conferencias, cine-forum, enseñanza idioma propio) constituyen en otros países un elemento importante de la vida urbana. Todo economista sabe, por otro lado, que en el momento de asignar recursos, la compra de cuadros y el pago de divulgadores de arte — por ejemplo — deben ir unidos para

* N.R. Véase artículo de P. Ribera en este mismo número.

que la rentabilidad social sea máxima (6). La casi inexistencia de actividades públicas de este tipo en nuestro país se debe en gran medida a la desconfianza política de la Administración Central, fenómeno que ha conformado todo un sistema aberrante de competencias locales. Vale la pena señalar la estructura de este sistema y algunos de sus efectos, pues constituye una de las claves para la comprensión del sistema educativo (7).

La centralización de todas las cuestiones educativas hace que el Ministerio de Educación y Ciencia se convierta en una gran máquina administrativa, responsable desde la última bombilla hasta el último plus de un maestro. Los técnicos de la organización saben que un organismo de este tipo difícilmente puede ser creador: las tareas burocráticas absorben los contenidos. Esta lección la han aprendido muy bien, tanto los organismos de planificación soviéticos como las grandes empresas internacionales, que han abandonado la forma de organización unitaria por una organización a distintos niveles: divisiones independientes por un lado y *holding* controlador por encima. El Ministerio de Educación y Ciencia parece haber empezado a asimilar la noción inexistente en el sector universitario: estatutos de autonomía.

Las construcciones escolares pecan también de los defectos de la centralización. Como se sabe los Ayuntamientos han de aportar el terreno y un 25 % de los costes de construcción, mientras el estado aporta el 75 % restante de los costes. Posteriormente el Estado paga parte del material y el profesorado, seleccionado por él, mientras los Ayuntamientos pagan parte del material y el suministro de energía. Los inconvenientes del sistema son claros: La información llega al decisor de localizaciones a través de varios filtros, sin contacto directo con el sector enseñanza. Por otro lado, existen problemas de coordinación y de interés; la prensa airea de vez en cuando cuestiones como colegios sin valla, colegios acabados sin profesores, etc. El Ministerio de Educación y Ciencia abandona los campos que un sistema racional de competencias le otorgaría, en especial la investigación y desarrollo del producto «escuela» y el análisis de efectividad de los costes incluidos en la construcción (7). Abandona también su papel de fomento de la industrialización en la construcción. Los Ayuntamientos han de realizar una obra «no suya» percibiendo por ello una subvención «ligada». Las escuelas tienden a ocupar un lugar menor del que deberían en el ámbito de preocupaciones municipal, aunque solo sea por las previsiones internas del personal implicado. Este desequilibrio de competencias en un sector que habría de ser clave para la actividad local tiene ramificaciones importantes. Caso de querer establecer gobiernos locales a dos niveles para superar la fragmentación, política en el interior de las áreas metropolitanas, este desequilibrio impediría dotar de un campo suficiente de actividad a los niveles inferiores de gobierno. La centralización puede tener sus ventajas cuando se mantienen estructuras locales poco operantes; pero el régimen local y el funcionamiento central pueden empeorar con las medicinas aplicables (8).

(1) Nueva denominación para los antiguos Grupos Escolares. Se trata habitualmente de un conjunto de 16 aulas, correspondientes a los ocho grandes de la enseñanza general básica con separación de sexos. A extensión de 40 niños por aula cada grupo tendría una capacidad de 640 plazas.

(2) La tabla 5 ofrece un esquema de clasificación especial y sus transformaciones.

(3) No se trataba de dar facilidades de legalizar, sino también de exigirla, al implantarse la obligatoriedad de la cartilla escolar.

(4) Piénsese que la eliminación del exceso de alumnos sobre 40 por aula era de los puntos del programa educativo del gobierno laborista de Wilson en el momento de acceder al poder. Las primeras informaciones sobre el profesorado y rendimientos se encuentran en B.^o 3).

(5) Hasta ahora los muchachos podían «elegir» (según su nivel de renta en gran parte, como), estudiar Bachillerato Elemental y los cursos 5.^o a 8.^o de Enseñanza Primaria. Quién empujaba el 5 curso de primaria y siete para el bachillerato que superar un examen para convalidación de los dos primeros cursos de Bachillerato. La eliminación de este elemento de discriminación, con la actual enseñanza general básica se ha realizado fundamentalmente eliminando el Bachillerato y sus exigencias. (B.^o 17).

(6) Thompson. *A preface to urban economics*. La traducción castellana está en curso de edición. Véase la reseña de este libro en la sección Bibliografía de este número.

(7) El análisis de efectividad de costes se refiere a la posibilidad de obtener mejores estándares al mismo coste o los mismos a menor coste. Las construcciones obras por completo del Ministerio, sin colaboración municipal, se caracterizan por un menor coste pero peores estándares. Sobre el análisis de efectividad de costes realizado por el Servicio de Estudio de Arquitectura Escolar del Ministerio de Educación y Ciencia británico, véase su serie: «*Building Bulletins*».

(8) La discusión que sigue debe distinguirse de la cuestión de la conveniencia de un «enclave» local en un sistema educativo centralizado.

AVANCE DE UNA BIBLIOGRAFIA

1. Ayto. Barcelona. Instituto Municipal de Educación. Censo de Escuelas y Alumnos de Primera Enseñanza correspondiente al año 1963. (Edición muy reducida).
2. Ayto. Barcelona. Dpto. Programación. La enseñanza en Barcelona 1968-69.
3. Ayto. Barcelona. Dpto. Programación. La enseñanza en Barcelona 1969-70.
4. Ayto. Barcelona. Dpto. Programación. El soporte material de las informaciones sobre la educación (no editado).
5. Ayto. Barcelona. Dpto. Programación. Anexo Cultura del Plan General.
6. Ayto. Barcelona. Dpto. Programación. Previsión población a escolarizar en la Provincia de Barcelona. Boletín interior núm. 25 (Edición reducida).
7. Ayto. Barcelona. Dpto. Programación ante la Ley General de Educación (Edición reducida).
8. Ayto. Barcelona. Ponencia Revisión Plan Ordenación Urbana. Análisis sociodemográfico de Barcelona. (Edición reducida).
9. Ayto. Barcelona. Ponencia Revisión Plan Ordenación Urbana. Tablas de equipamiento (en curso).
10. Bas, J.M. Los niños y la escuela. *España Económica*, junio 1970.
11. Bas, J.M. Una visió econòmica de l'ensenyament, *Serra d'or*, septiembre 1970.
12. CEDEC. Estudio sobre la situación de equipamiento y déficits de enseñanza en Barcelona.
13. CEDEC. Plan de Equipamiento y Promoción Cultural de la Ciudad de Hospitalet.
14. CEDEC. Estudi dels déficits escolars a la zona sud del Besòs.
15. C.M.C.E. La enseñanza en Barcelona 1970-71.
16. Comisión Urbanismo. Comisión Técnica para la Revisión del Plan de 1953 Equipamiento de Enseñanza de las Poblaciones comprendidas en el Area Metropolitana de Barcelona.
17. Gómez Llorente, Luis. Crisis en la enseñanza media. *Cuadernos para el Diálogo*. Junio 1971.
18. Grifoll, J. Aspectes econòmics de l'educació. Rendibilitat de l'educació.
19. I.S.P.A. Necesidades escolares de la Diócesis de Barcelona 1968-69. (Edición muy reducida).
20. Ministerio de Educación y Ciencia. Delegación Provincial de Barcelona. Planificación Provincial de la Educación con vistas al III Plan de Desarrollo Económico y social. (Edición muy reducida).
21. Seminario Política Económica de Madrid. Dificultades de la aplicación del coste-beneficio en educación en el caso de España. *Información Comercial Española*, junio 1971.
22. Servicio de Estudios en Barcelona del Banco Urquijo. La oferta de capital social en Cataluña. (En curso).
23. Varios. La enseñanza en Sabadell.