

LA ADMINISTRACION DE LAS CONSTRUCCIONES ESCOLARES EN BELGICA

A. VAN BOGAERT

Director general del Fondo de Construcciones Escolares del Estado.
Ministerio de Educación Nacional y de la Cultura (Bélgica)

I. PLANIFICACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES ESCOLARES

Cualquier planificación presupone un inventario de las necesidades y de los medios en el cuádruple plano de las características, del espacio, del tiempo y de los medios económicos.

1. *Las características de las necesidades se derivan evidentemente de la materia que se pretenda planificar, en el presente caso la educación, y, más concretamente, los objetivos de la educación.* El doctor Decroly ha resumido el papel de la escuela en una sola frase: asegurar a las generaciones futuras una vida mejor, más feliz, más libre que la de la generación actual. En resumen, se podría decir que la escuela se oriente, por excelencia, hacia el futuro.

Por ello, nos podemos plantear el problema de hasta qué punto una administración resulta adecuada al futuro de los hombres y a los hombres del futuro, que, en el momento actual, se encuentren en la escuela maternal.

La imagen del porvenir sólo puede obtenerse a través de un análisis trascendente de la vida futura y una confrontación sistemática con las condiciones actuales. Esta investigación del futuro debe conducir a una síntesis basada en la decisión de actuar en el momento presente en función de previsiones. Ello supone desviar las tendencias morales, culturales y sociales de acuerdo con las proyecciones realizadas, aunque cronológicamente lo contrario pudiera parecer normal.

Esta reflexión fundamental explica el motivo por el cual la pedagogía tiene décadas de retraso, cuando debería encontrarse con un cuarto de siglo de adelanto. Esta misma reflexión constata por qué los constructores de escuelas, basándose en reglas, objetivos, métodos y medios obsoletos construyen centros que no se ajustan a las necesidades presentes.

Si es evidente que esta preocupación por el porvenir, esta retrospección del futuro en el presente puede cambiar los objetivos, los medios, los métodos y las estructuras de la educación, los medios empleados, en este caso los edificios escolares, deberán ser inevitablemente reconsiderados por completo. A nuevos objetivos, nuevas formas.

1.1 En función del análisis del futuro creemos poder describir los nuevos *objetivos* de la educación:

- La bondad, la verdad, la belleza: valores fundamentales indispensables para la existencia humana.
- La facultad de adaptarse a nuevos puntos de vista, a nuevas actividades, medios, situaciones.
- El desarrollo del sentido crítico frente a las opiniones y actuaciones de los demás y la autocrítica de su propia actuación.
- La formación del hombre sociable mediante el desarrollo progresivo de la personalidad individual y del deseo de cooperación.

La cooperación implica el diálogo, y el diálogo necesita la comprensión: los jóvenes deben aprender a expresarse de manera precisa, oralmente, por escrito y mediante dibujos.

- La cooperación se basa también en una graduación de lo que se da y de lo que se recibe, en base a la evaluación de su propio punto de vista y del de los demás, y en esta óptica, la tolerancia es la más noble de las virtudes sociales a inculcar a los jóvenes.
- El sentido de la responsabilidad en que debe fundamentarse toda acción de alguna importancia.
- La iniciación en la vida social implica, de un lado, la preparación para la vida profesional mediante el descubrimiento y el desarrollo de las aptitudes presentes, y de otro, el estudio permanente de una adaptación estructural del sistema escolar a las necesidades futuras en base a un sistema de programación económica.
- La correcta utilización del tiempo libre: ya se trate de actividades creativas o recreativas, su dinámica externa o interna deberá siempre basarse, desde el comienzo de la edad escolar, en valores morales en los cuales no haya distinción entre ética y estética.
- El desarrollo de la capacidad de comprensión es más importante que el volumen de conocimientos dada la imposibilidad del hombre para conocer todas las cosas.

Todos estos nuevos objetivos se dirigen a un solo fenómeno: en la medida en que la sociedad invade al individuo, la escuela aumenta su influencia social: su papel es más formativo que informativo.

Para poder cumplir este papel social la escuela debe disponer:

- De una sala polivalente: lugar de encuentro espontáneo y diario para la multiforme comunidad escolar, ofreciendo frecuentes ocasiones para la interacción positiva resultante de los numerosos contactos entre los jóvenes.
- De un restaurante divisible en varios espacios que se presten a diferentes usos escolares y posescolares.

1.2 Los nuevos objetivos requieren *métodos* nuevos: un proceso de aprendizaje que en sus fases diversas tomen formas diferentes:

- En la fase informativa los alumnos en grandes grupos son iniciados en un tema, bien por el profesor, bien mediante la utilización de máquinas;
- en la fase de exploración, la información recibida se somete a discusión, cambio de puntos de vista y coloquios entre los alumnos que cooperan en grupos y equipos;
- en la fase de acumulación y expansión, el alumno, trabajando individualmente, adquiere los nuevos conocimientos de forma definitiva al ritmo que le permita su propia capacidad.

Esta diversificación de actividades implica la necesidad de aulas de diferente tamaño, que pueden variar desde salas espaciosas hasta cabinas individuales, pero también la posibilidad de modificar la capacidad y/o la forma de ciertos locales en función de las necesidades del momento, ya sea mediante la modificación de la disposición de los muebles o mediante paredes correderas y puertas plegables. La flexibilidad ha llegado a ser una necesidad absoluta de los edificios escolares modernos de la que no se puede prescindir.

1.3 Los métodos evolucionan rápidamente con la llegada de los nuevos medios de aprendizaje: los aparatos audiovisuales, las máquinas de enseñar, en breve plazo el ordenador. Todas estas ayudas técnicas deben ser accesibles a los alumnos durante sus trabajos de documentación y creatividad en el centro de recursos verdadero centro informativo.

El examen minucioso de los cambios en las estructuras, objetivos, métodos y medios de educación es indispensable para establecer y adaptar permanentemente el objetivo fundamental de la planificación de las construcciones.

2. Partiendo de este estudio fundamental, es posible calcular uno de los elementos indispensables en la planificación: la estimación de *las necesidades de espacio*. Se pueden expresar en volúmenes o preferentemente en superficies, basándose bien en un número de metros cuadrados por alumno, número que difiere sensiblemente según la clase y la estructura de las escuelas, bien en un número de metros cuadrados por unidad escolar.

Este cálculo debe tomar en consideración evidentemente el patrimonio ya existente en materia de edificios escolares. Es indispensable reunir toda la información referente a este patrimonio en tanto que puede constituir un instrumento de decisión:

- La superficie de los terrenos, en escala 1/1.000;
- los planos de los edificios existentes, reimprimos en escala 1/500.
- la edad de los edificios.

El estudio en profundidad de esta información debe permitir establecer una serie de programas específicos según las necesidades:

- Un programa de grandes obras de mantenimiento;
- un programa de grandes obras de modernización;
- un programa de obras de ampliación;
- un programa de obras de reconstrucción;
- un programa de construcción de nuevas escuelas.

En base a estos cinco puntos, el estudio debe llegar a establecer con un cierto grado de aproximación la totalidad de superficie necesaria.

3. Partiendo de este inventario, debe comenzar rápidamente la primera fase de ejecución: la *elección de los terrenos* a adquirir. Para determinar el emplazamiento de algo tan elemental a la comunidad como es la escuela deben tenerse en cuenta las opiniones de las autoridades locales y de los urbanistas. Por ello, cuando la escuela desarrolla nuevas y más amplias funciones en favor de la comunidad, ésta no debería escatimar su contribución al desarrollo de los medios culturales, lo mismo si se trata de instalaciones deportivas con piscina, como de centros médicos o culturales (sala de espectáculos, de conciertos, galería de exposiciones, museo regional) o incluso un centro juvenil. Por ello, ¿no es evidente que tal equipo sociocultural debe ser concebido de manera que se complemente con los centros escolares y que la escuela debe constituir el complemento natural de la infraestructura cultural colectiva? Un gimnasio, un campo de deporte, una piscina, una biblioteca, etc., construidos para toda la comunidad, pero en estrecha relación con una o varias escuelas, deberían estar durante las horas de clase a disposición de estas escuelas, y terminada la jornada escolar, en coordinación con ellas servirían para toda la comunidad. A cambio, el barrio, el distrito, el pueblo poco dotado de medios socioculturales encontrarían en la escuela una fuente aceptable de in-

formación, de formación y de desarrollo. Alumnos, antiguos alumnos, padres, jóvenes y adultos simpatizantes, asociaciones intelectuales, artísticas y deportivas deberán tener acceso después de las horas de clase a las instalaciones escolares: la sociedad se aproxima a la escuela y la escuela penetra literalmente en la sociedad.

Las ventajas pedagógicas para la escuela y la importancia social para la comunidad se imponen claramente; desde el punto de vista financiero resulta superfluo insistir en el interés de combinar económicamente las adquisiciones, construcciones, explotación y el mantenimiento. Escuelas, centros culturales, Instalaciones deportivas: he aquí una nueva razón social para un nuevo consorcio que producirá una educación renovada y permanente.

Resulta por ello necesario que los administradores de las construcciones escolares, en unión con las autoridades locales y los urbanistas, puedan planificar este equipamiento sociocultural colectivo.

4. La cronología de las necesidades a satisfacer es otra resultante del estudio de las necesidades de superficie, al haberse introducido el factor de urgencia, en función de circunstancias variables, tales como la falta de higiene, de seguridad, la antigüedad, el crecimiento de la población, la modificación de las estructuras pedagógicas, la expansión de la red escolar, la creación de nuevos barrios.

Por supuesto, una representación gráfica de estas prioridades llevaría invariablemente a la imagen clásica de una enorme cabeza correspondiente a la mayor prioridad, seguida por un cuerpo menos hinchado, símbolo de los casos de segunda prioridad, y terminando en una cola delgada con los casos restantes.

5. Traducida en términos de inversiones, esta situación necesitaría de inmediato un inmenso esfuerzo financiero, seguido de un período de inversiones normales, el cual conduciría a otro de mayor tranquilidad. Por ello, se puede afirmar que en las condiciones actuales ningún país, salvo algunos Estados productores de petróleo, puede realizar este esfuerzo extraordinario inicial. Se chocaría invariablemente con la insuficiencia de medios financieros para atender las necesidades más urgentes.

En esta situación la administración de los edificios escolares deberá realizar una primera elección: (re)construir un pequeño número de escuelas totalmente o habilitar edificios parciales para un mayor número de escuelas (ejecución en fases sucesivas con intervalos de varios años).

Una segunda elección se impone: construir edificios definitivos de duración normal o edificios provisionales de duración limitada. Desde esta última perspectiva debe tenerse en cuenta que no se resuelve el problema de manera definitiva; por el contrario, se crean nuevas necesidades que reaparecerán dentro de algunos años. La pregunta es: ¿qué país puede permitirse renovar su patrimonio escolar (provisional) cada generación?

Por tanto, la solución del conflicto necesidades/medios parece encontrarse en un compromiso según el cual las inversiones deben realizarse:

a) Parcialmente ($\pm 2/3$) en construcciones definitivas ejecutadas de forma sucesiva, y

b) parcialmente ($1/3$) en construcciones provisionales rápidas y baratas para satisfacer las necesidades no cubiertas por a). De un lado, se enriquece el patrimonio de manera absolutamente válida; de otro, se asegura la perma-

nencia de las escuelas que deben esperar para obtener su establecimiento definitivo.

6. Los factores de orden financiero y de urgencia pueden llevarnos a examinar la *capacidad de nuestros medios materiales*. Esta capacidad es la resultante:

- Del mercado de materiales;
- del potencial de la mano de obra;
- de la importancia de los salarios.

La penuria de mano de obra, el aumento constante de los salarios y cargas sociales y el descubrimiento de nuevos materiales constituyen tres elementos que, desde hace dos o tres décadas, influyen sensiblemente sobre los métodos y precios de la construcción. Al igual que en los demás sectores industriales, aunque mucho más lentamente, el de la construcción ha evolucionado del trabajo manual a la utilización de la máquina, de la producción de objetos elementales a otros más complejos. Sabiendo que el valor de un edificio construido a la manera tradicional incluye un 50 por 100 de materiales y un 40 por 100 de mano de obra, es importante limitar la participación de la mano de obra, sustituyéndola por una producción industrial incrementada por elementos estructurales mayores y más numerosos que los utilizados tradicionalmente. En otros términos, haría falta transferir un máximo de trabajo de la obra a la fábrica: es preciso industrializar la construcción escolar.

Ahora bien, cualquier industrialización de la construcción se resume en un problema de prefabricación y ensamblaje. Sobre todo de este último, ya que se trata de poder disponer de elementos de construcción que, una vez en la obra, no requieran mayor adaptación o transformación. Para reducir cualquier trabajo improductivo es imprescindible, por tanto, que los elementos de construcción salgan de la fábrica listos para su utilización, de forma que puedan ser fácilmente ensamblados con los restantes elementos sobre los que deben ser montados. Es evidente que este ensamblaje se facilita y que la coordinación aumenta a medida que se limita estrictamente el número de medidas permitidas en los múltiplos de un módulo generalmente aceptado. Tal idea constituye la base de la coordinación modular decimal, factor primordial del aumento de la productividad en la industria de la construcción.

Es por ello indispensable que la administración de los edificios escolares, de acuerdo con la planificación, fije el módulo general de diseño y realización de los edificios escolares a construir.

Ello no significa que se quiera eliminar forzosamente toda construcción tradicional. Esta también utiliza elementos prefabricados. Pero es innegable que toda la industria de la construcción está en trance de abandonar los procedimientos tradicionales. Sin embargo, para alcanzar buenos resultados necesita de la administración, la cual, en su planificación, debe tener en cuenta las posibilidades e imperativos de la construcción industrializada. Es preciso por ambas partes:

- 1) Unidad de intención que favorezca la calidad, y
- 2) estabilidad de las ventas (es decir, continuidad en la demanda) que haga posible
- 3) una producción masiva en serie basada en
- 4) una cadena de producción con seguridad de amortización, de la que pueda esperarse

5) una baja en el precio de costo.

Pero los administradores de la construcción escolar deben igualmente vigilar las amenazas de la industrialización: el anonimato, la uniformidad, la esclerosis. Pueden y deben impedir, en base a la planificación, que la industrialización se desnaturalice con la repetición continua de un diseño fijado de una vez para siempre o con la multiplicación del mismo elemento una vez construido. Por el contrario, los elementos fabricados según procedimientos industriales deben ofrecer el máximo de combinaciones posibles en materia de implantación, de volumen, de proporciones externas y de distribución interna. En este sentido, la coordinación modular decimal juega un papel preponderante en la salvaguarda de la individualidad de la persona. El arquitecto, usuario de estos elementos, debe poder variar al máximo los elementos intercambiables, lo que le permitirá alcanzar una libertad de formas que se acerca a la de las construcciones tradicionales. En una industrialización bien entendida, edificios totalmente diferentes pueden salir de una misma cadena de producción. La arquitectura es esencialmente espiritual; la industria, económica. Por tanto, los fabricantes deben recordar que la técnica es la sirvienta y no el ama de casa. Incluso, y sobre todo, en la posición de fuerza en que la ha situado el milagro industrial, la técnica no debería sobrepasar su misión, que consiste en realizar formas orgánicamente funcionales de manera más rápida, más válida y más masiva. Nada prohíbe la creación de una forma humana y funcional de acuerdo con las normas que rigen los procedimientos industriales.

II. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LAS CONSTRUCCIONES ESCOLARES

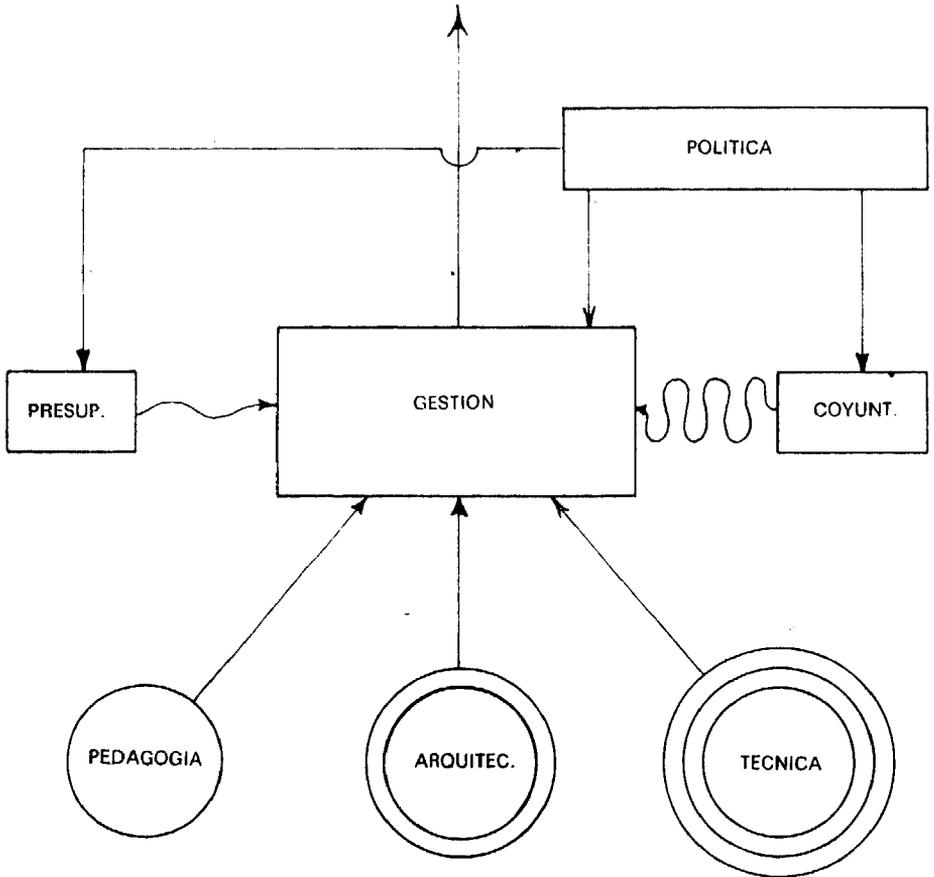
1. Antes de exponer el panorama, la estructura y la actividad del aparato institucional administrador de las construcciones escolares es preciso señalar que en Bélgica cambian notablemente según se trate de la administración central (del Estado), regional (gobiernos provinciales) o local (administración municipal), organizadas por su propia naturaleza jerárquicamente, o de la iniciativa privada (enseñanza libre), la cual, hasta el momento, no se encuentra ligada a ninguno de los niveles anteriormente citados.

2. La administración de las construcciones escolares se encuentra fundamentada en una triple fuente: la pedagogía, la arquitectura, la técnica. Sobre este aparato actúan lateralmente dos fuerzas político-económicas particularmente restrictivas: el presupuesto y la coyuntura (véase el esquema siguiente).

2.1 Todos estos factores extraordinariamente activos evolucionan constantemente, aunque no lo hagan ni de la misma forma ni con la misma velocidad. Ello es así porque

- La técnica, hermana gemela de las ciencias aplicadas, presenta una expansión extremadamente rápida;
- la *arquitectura*, este arte que se inclina, de un lado, hacia las ciencias exactas, y de otro, hacia las grandes tendencias espirituales y artísticas contemporáneas, evoluciona más lentamente;
- la pedagogía, como todas las ciencias relativas al comportamiento humano, presenta avances aún más limitados.

Se podría decir que la pedagogía progresa linealmente, la arquitectura al cuadrado y la técnica al cubo.



En el esquema anterior han sido colocadas debajo de la gestión porque constituyen su subsuelo nutritivo. Es de este subsuelo potencial de donde la gestión extrae la esencia de su propio ser y de sus actividades.

2.2 Por otra parte, el factor *presupuestario*, y más aún el *coyuntural*, ejercen su influencia sobre curvas, las cuales, comparadas con el nivel mínimo vital, representan valores a veces positivos y a veces negativos. No sólo pueden perjudicar la cantidad, sino, lo que es aún más grave, a la calidad de la producción.

2.3 Por último, la *política*, partiendo de su posición dominante, ejerce una enorme influencia sobre la gestión de la construcción escolar. La política, de un lado, se propone resolver todos los problemas; de otro, pretende organizar todas las soluciones. De ello se deriva que la administración debe adaptar las estructuras indispensables al hombre (en este caso al niño), y no, como ocurre con frecuencia, adaptar el hombre a las estructuras. Esta es, en un contexto humano, la idea motriz de una gestión sana.

3. Esta tarea está basada en tres puntos:

- Redactar reglamentos;
- dar consejos;
- garantizar la libertad.

3.1 Los reglamentos son indispensables para fijar las grandes líneas de conducta. Se trata, desde luego, de principios generales, con exclusión de detalles y estereotipos. En cualquier caso, el reglamento debe dejar un amplio campo de interpretación que garantice la libertad de concepción y asegure igualmente la salvaguardia del desarrollo futuro de la pedagogía, la arquitectura y la técnica. En una palabra, el reglamento de construcción debe actuar como esqueleto y no como corsé.

Entre las diferentes formas de reglamento figuran las normas. Hasta el momento en Bélgica las construcciones han sido realizadas sin normas específicas; ello constituye un privilegio que compartimos con los daneses, pero por una ley de julio de 1973 esta situación ha cambiado, al prescribir que cualquiera que sea el tipo de enseñanza enumerada en II deberán respetarse:

- a) Normas de superficie, expresadas en metros cuadrados por alumno.
- b) Normas de higiene, relativas a la iluminación, ventilación, temperatura, acústica e instalaciones sanitarias.
- c) Normas de seguridad sobre salidas de urgencia, resistencia al fuego de los elementos de construcción y de reacción ante el fuego de los materiales utilizados.
- d) Normas financieras, como protección contra los excesos.

3.2 Segundo punto del papel de la administración: dar consejos y avisos.

Se trata de una tarea apasionante, aunque muchas veces ingrata. Apasionante porque coloca a la administración ante la acción práctica. Ingrata porque los consejos son a veces considerados como actos de injerencia. Sobre todo cuando provienen de la administración central.

3.3 El tercer punto de la tarea de la administración consiste en garantizar suficientemente la libertad de comportamiento:

- a) Del promotor de la obra, de forma que, pese a los reglamentos y normas, pueda construir la escuela según sus necesidades específicas.
- b) Del autor del proyecto, para que pueda, dentro del marco de los reglamentos y normas, imprimir su propia personalidad en cada obra.

4. Es evidente que la gestión de las construcciones escolares es indispensable sin un *servicio eficaz de estudios, investigación y desarrollo* que

- sondee las tendencias futuras:
 - de la problemática de la educación;
 - de la evolución de la arquitectura;
 - de las posibilidades de la técnica;
- sugiera nuevas formas para funciones nuevas;
- proceda a experimentar no sólo sobre el papel, sino también en la realidad;
- examine los resultados de las normas vigentes, de la libertad concedida y de los consejos dados;
- observe la evolución de los costes y controle la coyuntura;
- mantenga el contacto con organismos análogos en el extranjero, y

— Distribuya de manera informativa los resultados de estos estudios a todos aquellos que se encuentren interesados en recibirlos.

5. Todos los aspectos institucionales hasta ahora mencionados en la parte II constituyen el *macroterritorio* de la gestión de las construcciones escolares. Su función consiste en normalizar, animar y promover las actividades en el *macroterritorio* de los organismos regionales, locales y privados. El *microterritorio* está principalmente constituido por la concepción y realización del edificio propiamente dicho, escuela por escuela. El mecanismo institucional es lo suficientemente importante para ser analizado más adelante.

5.1 Conviene primeramente construir en el lugar adecuado y respetando las normas según el tipo de escuela requerido por cada comunidad. En esta fase la decisión es de naturaleza política. Pero una vez tomada pertenece a la administración materializarla con la aportación de todos los sectores del *macroterritorio*.

5.2 El primer papel de la administración regional, local o privada es la formulación precisa de los objetivos que debe perseguir el autor del proyecto. Para ello debe examinar las consideraciones pedagógicas, higiénicas, tecnológicas, económicas y de seguridad. De esta manera se crea la peligrosa posibilidad de que aparezca la administración multicefálica, con fragmentos de ciencia en cada una de sus cabezas, con frecuencia poco dispuestas a comunicarse entre sí.

Resulta entonces indispensable para el órgano de gestión poner en primer lugar orden en su propia estructura y, a continuación, distribuir un boletín de información que ilustre al arquitecto sobre las funciones de un edificio escolar, deducidas de los objetivos de la educación, de la estructura pedagógica de la escuela, de los métodos utilizados y de los medios didácticos puestos en funcionamiento. En una palabra, este boletín debe ofrecer la imagen global del centro escolar que el arquitecto deberá diseñar. La enumeración de las aulas necesarias, que es lo que normalmente se hace, sólo constituiría un anexo indispensable en este boletín. De esta manera el promotor daría al fin al arquitecto una oportunidad auténtica de comprender y no sólo de adivinar lo que se espera de él.

5.3 Más adelante, en la fase de proyecto, es preciso organizar coloquios para la concepción. Ello equivale a establecer a lo largo del anteproyecto continuos contactos entre el promotor y el arquitecto en el seno de un equipo reducido, compuesto por el administrador, el educador (director de escuela) y el arquitecto, con el fin de examinar los problemas y sugerencias planteadas en la concepción de centro, conforme se avanza en el estudio.

5.4 Sobre la base de un esquema inteligible del centro escolar, el arquitecto puede identificar los objetivos a cumplir y reconocer sus relaciones en el tiempo y en el espacio. Estos objetivos determinarán la forma e influenciarán igualmente las soluciones técnicas a aplicar. El autor del proyecto se esforzará en reunir en una trinidad homogénea el objetivo, la forma y la técnica (véase esquema siguiente).

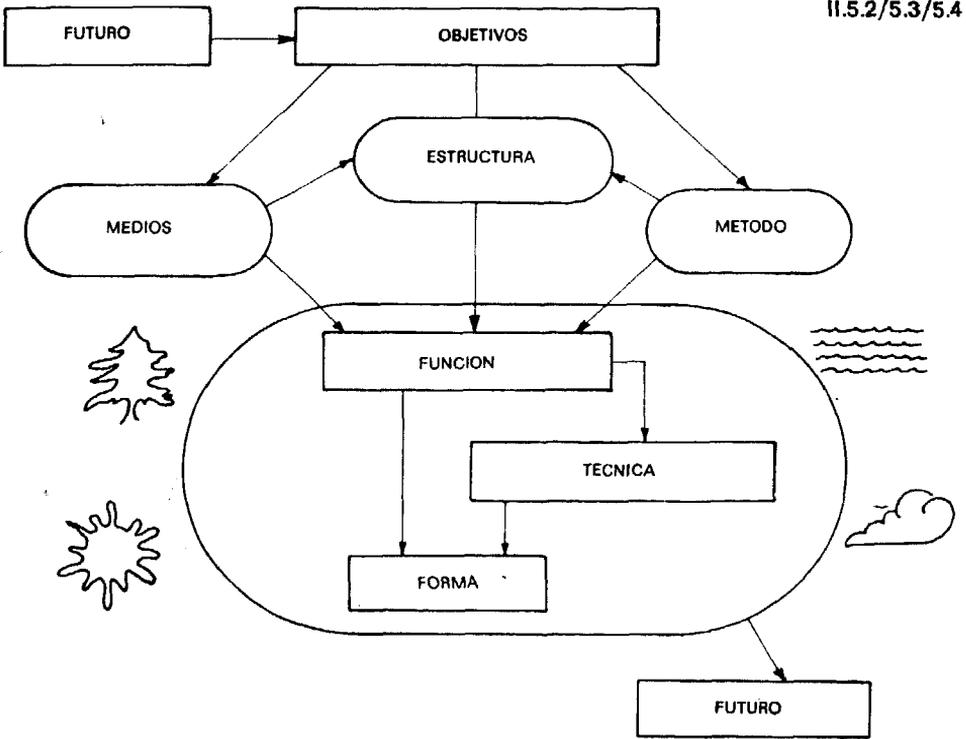
6. En resumen, los aspectos institucionales de las construcciones escolares se caracterizan por cuatro ideas fundamentales:

- a) Adaptar las estructuras al niño y no el niño a las estructuras;
- b) redactar para ello normas liberales;

- c) reglamentar poco, pero aconsejar mucho;
- d) pensar en función del futuro y actuar de forma evolutiva.

7. En Bélgica, hasta hace poco, la construcción de los edificios escolares estatales estaba confiada al ministro de Educación, en lo concerniente a la iniciativa (incluyendo la elección del lugar, el estudio de sus funciones, la redacción del programa a realizar), y al ministro de Obras Públicas en lo relativo a su ejecución (a partir del anteproyecto realizado por sus propios arquitectos o por arquitectos bajo contrato privado y hasta la recepción y entrega del edificio al ministro de Educación).

Una ley de julio de 1973, vigente a partir de agosto de 1974, ha decidido transferir las funciones y poderes del ministro de Obras Públicas a sus dos colegas de Educación (uno flamenco y otro francés), de manera que hoy todas las competencias en materia de construcción escolar pertenecen a estos dos ministros de Educación Nacional.



III. REPARTICION DE LAS COMPETENCIAS ENTRE LAS ADMINISTRACIONES CENTRAL, REGIONAL Y MUNICIPAL

1. En Bélgica la enseñanza está organizada por el Estado, por los gobiernos provinciales, por los ayuntamientos y por organismos privados.

- La enseñanza organizada por el Estado cubre todos los niveles, desde la escuela maternal hasta la universidad.
- La enseñanza provincial se ocupa principalmente de la organización de las escuelas secundarias de carácter técnico y profesional.

- *La enseñanza organizada* por los ayuntamientos se inclina casi exclusivamente hacia el nivel primario y maternal; sin embargo, algunas grandes ciudades administran también una o varias escuelas secundarias.
- *La enseñanza privada o libre*, de carácter católico en casi su totalidad, organiza en concurrencia con el Estado, pero en mayor número, escuelas a todos los niveles.

2. En materia de construcciones escolares las cuatro autoridades organizadoras precitadas tienen derecho a construir centros y a actuar como promotores.

- Hasta hace muy poco tiempo, sólo la enseñanza oficial, es decir, la organizada por el Estado, las provincias y los ayuntamientos construía con cargo al presupuesto público. Por el contrario, los organismos privados de la enseñanza libre no recibían ninguna ayuda oficial específicamente destinada a construcciones; a cambio quedaban libres para construir según sus deseos.

3. Examinemos ahora el reparto de competencias en lo relativo a la construcción de escuelas oficiales (del Estado, de las provincias y de los ayuntamientos).

3.1 En materia de enseñanza el Estado está representado por el Ministerio de Educación Nacional. En su calidad de promotor de centros estatales, este Ministerio procede, o hace proceder, al estudio arquitectónico en función de las normas vigentes. Adjudica las obras, vigila su ejecución y procede al pago total de los gastos a que hubiera lugar.

3.2 El gobierno provincial, promotor de las escuelas provinciales, estudia, o hace estudiar, los proyectos en función de las mismas normas. Tiene la obligación de someter el anteproyecto al Ministerio de Educación Nacional, el cual lo examina desde los puntos de vista funcional, pedagógico, higiénico y financiero. Aprobado este anteproyecto, el gobierno provincial comienza el estudio de los documentos de ejecución. Organiza la adjudicación, cuyo resultado debe ser aprobado por el Ministerio de Educación Nacional. La ejecución se realiza en un 60 por 100 a cargo de créditos nacionales (autoridad central), y en un 40 por 100 a cargo de los créditos provinciales (autoridad regional). La vigilancia de las obras se realiza por el gobierno provincial.

3.3 La administración municipal, promotora de las escuelas municipales, hace proceder al estudio del anteproyecto en función de las normas vigentes. Normalmente acude a arquitectos privados, ya que la mayoría de los ayuntamientos no dispone de un servicio técnico apropiado. El anteproyecto debe ser sometido primero al gobierno provincial, el cual lo examina desde los puntos de vista técnico y financiero, y a continuación al Ministerio de Educación Nacional, el cual controla los aspectos pedagógicos, funcionales, higiénicos y financieros. Aprobado el anteproyecto, la administración municipal comienza el estudio de los documentos de ejecución. Organiza la adjudicación, cuyo resultado debe ser aprobado por el gobierno provincial y por el Ministerio de Educación Nacional. La ejecución se realiza en un 60 por 100 a cargo de créditos nacionales (autoridad central) y un 40 por 100 a cargo de créditos municipales (autoridad local).

IV. ORGANIZACION DE LAS CONSTRUCCIONES ESCOLARES A NIVEL CENTRAL

1. Ley de 1973

Recordemos en primer lugar que, en virtud de una ley de 1973, vigente a partir del 1 de agosto de 1974, el Ministerio de Educación Nacional se ha convertido en el único responsable de las construcciones escolares estatales, mientras que anteriormente sólo tenía competencia para tomar la iniciativa en estas cuestiones, siendo responsable de la ejecución el Ministerio de Obras Públicas (cf. II, 7).

Esta ley, con ánimo de asegurar igualdad de oportunidades a todos los sectores de la enseñanza (estatal, provincial, municipal, privada), ha previsto:

a) La renovación del *Fondo de los Edificios Escolares del Estado*, organismo estatal ya existente desde 1948 como «servicio para la toma de decisiones» (cf. IV, 1), y que se ha transformado en un órgano de ejecución. Al tiempo su capacidad financiera ha pasado de tres a seis miles de millones de francos belgas para los próximos diez años (cf. V, 1: el esfuerzo inicial).

Está encargado de garantizar el funcionamiento de las escuelas estatales existentes en 1 de enero de 1973. Para ello puede proceder a la construcción, modernización, ampliación, instalación y mantenimiento de los edificios escolares del Estado y a la compra o alquiler de inmuebles.

b) La renovación del *Fondo de los Edificios Escolares Provinciales y Municipales*, organismo estatal creado en 1960 como servicio de control y concesión de subvenciones para la construcción de centros escolares: crédito anual: 1.000 millones de francos belgas.

Este Fondo tiene como misión subvencionar hasta el 60 por 100 las obras de construcción, modernización, ampliación y mantenimiento de los edificios destinados a centros escolares provinciales y municipales.

c) La creación de un *Fondo de Garantía*, nuevo organismo paraestatal.

Está encargado de garantizar el reembolso del capital, intereses y comisiones de los préstamos concedidos a fin de financiar las obras de instalación, modernización y ampliación de los edificios existentes destinados a centros escolares subvencionados o el traslado de los ya existentes (se trata de escuelas provinciales, municipales y libres); de conceder una subvención equivalente a la diferencia entre el 1,25 por 100 y la tasa de interés a pagar por los préstamos solicitados, sin que esta tasa pueda sobrepasar la normal en el mercado de capitales, en la forma en que es aplicada por los organismos de crédito públicos para operaciones similares.

La subvención se paga directamente al organismo financiero.

El importe máximo de los préstamos que pueden ser garantizados durante el período comprendido entre 1973 y 1982, ambos inclusive, se ha fijado en

- 2.000 millones de francos belgas anuales para los centros escolares libres;
- 1.000 millones de francos belgas anuales para la totalidad de los centros escolares provinciales y municipales.

d) La creación de un *Fondo General de los Edificios Escolares*, nuevo organismo paraestatal. Este fondo tiene como objeto realizar, a petición de un poder organizador y para los centros escolares creados a partir del 1 de enero

de 1973, así como para los internados estatales, creados igualmente después de esta fecha, la infraestructura definitiva asegurando el ulterior hospedaje.

Para ello puede adquirir y preparar los terrenos y proceder a la construcción y ampliación de los edificios necesarios.

Posteriormente se hace cargo de los gastos de instalación, modernización y mantenimiento, que en otro caso serían competencia del propietario.

Los servicios del *Fondo de los Edificios Escolares del Estado* aseguran, a cuenta del Fondo General, la gestión, instalación, modernización y el mantenimiento, que incumbiría al propietario de los inmuebles.

Medios financieros: una dotación anual, aún no fijada, pero que deberá ser distribuida en cuatro partes en función de las necesidades de cada uno de los organismos competentes en la creación de nuevas escuelas: Estado, provincias, ayuntamientos, iniciativa privada.

2. Organización del Fondo de los Edificios Escolares del Estado

La estructura de este servicio se basa en el principio de la desconcentración en materias de poderes y responsabilidades. Está compuesto por:

- a) Una administración central, dirigida por un director general, y
- b) diez administraciones regionales, dirigidas cada una por un Inspector general.

2.1 La administración central se encarga:

- De proponer al ministro las modalidades de ejecución de la planificación a corto, medio y largo plazo;
- de proponer al ministro la distribución de los créditos anuales entre las administraciones regionales;
- de vigilar la correcta ejecución por las administraciones regionales de las decisiones ministeriales;
- de asegurar la coordinación de las actividades de las diez administraciones regionales;
- de ejecutar, después de verificarlas, todas las operaciones contables derivadas de sus propias actividades y de las de los diez servicios desconcentrados;
- de las actividades de estudio, investigación y desarrollo, incluyendo la redacción y puesta al día de las normas;
- de aconsejar y revisar [en el sentido señalado en el capítulo II, 6, c)] a las administraciones regionales.

2.2 En función de estas tareas, la administración central está compuesta por los siguientes servicios:

- a) La Dirección General más el Secretariado General;
- b) Estudios, Investigación, Documentación y Estadística;
- c) Contabilidad;
- d) Contratación de Obras y Asuntos Conflictivos;
- e) Servicios Jurídicos;
- f) Traducción;
- g) Personal y fijación de salarios;
- h) Organización material.

2.3 Cada una de las dos administraciones regionales se encarga

- de inventariar permanentemente, las necesidades en materia de edificios escolares en su territorio, y sobre esta base;
- introducir las propuestas de programación anual de construcciones de ampliaciones, de modernización, de instalación y mantenimiento;
- del estudio, de la puesta en marcha y de la vigilancia de las obras;
- de redactar y legalizar los documentos relativos a la contabilización de estas obras;
- de informar mensualmente sobre estas actividades;
- de proponer al ministro las medidas específicas de ejecución de la planificación (adquisición de terrenos, adjudicación de obras, aprobación de los contratos realizados).

Todas las relaciones de las administraciones regionales con el ministro se realizan a través de la administración central tanto en uno como en otro sentido.

2.4 En lo que respecta a las tareas de su incumbencia las administraciones regionales están compuestas por los siguientes servicios:

- a) Inspección General y Secretariado.
- b) Administración, Contabilidad y Estadística.
- c) Técnica y Arquitectura.
- d) Servicio Jurídico.

3. Organización del Fondo de Edificios Escolares Provinciales y Municipales

Este Fondo está estructurado igualmente sobre el principio de la desconcentración en

- a) Una administración central;
- b) Diez administraciones regionales.

3.1 Las administraciones *regionales* reciben los expedientes de construcción presentados por las autoridades provinciales y municipales a fin de examinar los planos y las ofertas desde un punto de vista pedagógico funcional, higiénico y financiero. Proponen al ministro la concesión de subvenciones por importe de un 60 por 100 del valor de la obra o en su caso la denegación de tales subvenciones.

3.2 Para realizar esta labor cada administración regional está dividida en un Servicio administrativo, otro de Arquitectura y un tercero de Contabilidad.

3.3 La administración *central* verifica las propuestas regionales antes de su traslado al ministro. Interviene en los casos conflictivos para salvaguardar el interés del Estado en tanto que distribuidor de las subvenciones. Asiste a las administraciones regionales mediante avisos y consejos, así como a las autoridades provinciales y municipales promotores de este tipo de escuelas. Ejecuta las operaciones contables relativas a la concesión de subvenciones.

Asegura la unidad de la jurisprudencia administrativa entre las administraciones regionales.

3.4 A estos efectos la administración central está compuesta por los siguientes servicios:

- Inspección General y Secretariado.
- Servicio administrativo contable y de estadística.
- Servicio de Arquitectura.

4. Organización del Fondo Nacional de Garantía

Este Fondo está creado jurídicamente, pero no posee todavía una organización en funcionamiento.

5. Organización del Fondo General de los Edicios Escolares

Igual que en el punto anterior.

6. Tutela de los Fondos

Tres de estos Fondos se encuentran bajo la autoridad del ministro de Educación Nacional, el cuarto, el Fondo de Garantía, está administrado por un Consejo de Administración compuesto por veinticuatro miembros al que están atribuidos todos los poderes de administración y disposición para realizar su objetivo.

7. Solución institucional

Queda claro que el legislador ha querido dar una solución institucional de gran envergadura al problema de las construcciones escolares.

Para ello, había que plantear este problema:

- a) En el plano nacional y en su contexto;
- b) pedagógico;
- c) funcional;
- d) arquitectónico, y
- e) financiero.

7.1 En la ley de 11 de julio de 1973 el legislador ha concedido toda su atención a los puntos a) y e); ello ha motivado la promulgación de disposiciones administrativas y financieras para cada uno de los Fondos.

7.2 Por su parte los campos pedagógicos, funcional y arquitectónico merecen especial atención en la fase de ejecución, debido a que el legislador no puede normalmente concedérselo en la fase legislativa. En presencia de cuatro Fondos de Construcciones Escolares, los aspectos b), c) y d), por ser interpenetrables, requieren una actitud coordinada y única en materia de

- investigación;
- información y documentación;
- asistencia;
- reglamentación;
- fijación de normas;

- normas relativas a la concepción, prefabricación, industrialización;
- previsiones en cuanto a la creación de complejos socio-educativos y culturales abiertos a toda la comunidad (Cf. I, 3).

7.3 En el momento actual, en que el Estado está poniendo medios financieros muy importantes a disposición de todos los centros de enseñanza, es más necesario que nunca crear un Instituto Nacional de la Construcción Escolar, tal como los ministros europeos de Educación han preconizado durante su V Conferencia que tuvo lugar en Viena en octubre de 1965.

A falta de tal organismo, se puede temer que cada uno de los cuatro Fondos, divididos en dos secciones lingüísticas (francesa y flamenca), se conviertan en breve en ocho orientaciones diferentes en un materia que necesita una unidad de actitud conceptual y de conducta pragmática desde los puntos de vista pedagógico, industrial y económico.

7.4 Sería por tanto conveniente mejorar la legislación actual mediante la creación de un departamento estatal, encargado de la investigación y desarrollo, en beneficio de los diferentes Fondos y de todos los promotores escolares oficiales y libres.

V. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS CONSTRUCCIONES ESCOLARES

1. Escuelas del Estado

1.1 El ministro de Educación Nacional decide, por propia iniciativa o a propuesta de sus servicios administrativos, las adquisiciones y construcciones a realizar.

1.2 Concede delegaciones administrativas y financieras a los jefes de la administración central y regional, pero siempre en el marco de la planificación general.

1.3 Las operaciones financieras de cierta importancia están sometidas a la conformidad del inspector de Hacienda, funcionario que representa, en el seno de cada departamento ministerial, al ministro de Hacienda, cuya misión consiste en intervenir la oportunidad del gasto previsto.

1.4 La naturaleza de los principios y actividades prácticas que constituyen el procedimiento administrativo ha sido expuesta en los capítulos III y IV.

2. Escuelas provinciales y municipales

2.1 El organismo regional (el gobierno provincial) o local (administración municipal), deciden las construcciones a realizar. Comunican su decisión al ministro de Educación Nacional adjuntando el programa de construcción y la solicitud de concesión de subvenciones que pueden llegar al 60 por 100.

2.2 El Fondo de los edificios escolares de las provincias y de los municipios hace examinar, por un miembro del Cuerpo de Inspección Escolar, la oportunidad de realizar las obras.

2.3 En caso de conformidad:

- El ayuntamiento examina el estudio y somete el proyecto a examen técnico al gobierno provincial, el cual adjuntando su conformidad envía el expediente a la administración regional del Fondo.
- Esta examina el proyecto desde el punto de vista pedagógico funcional e higiénico y propone al ministro, a través de la administración central del Fondo, la concesión de subvención o su denegación.
- El ministro comunica al gobierno provincial y a la administración municipal su decisión *.
- La administración municipal prepara la adjudicación. El resultado se comunica al gobierno provincial. Después de examinarlo, éste notifica simultáneamente:
 - a) Al ayuntamiento: la aprobación.
 - b) Al Fondo: el importe aprobado, así como los documentos justificativos.
- El ministro confirma la concesión de la subvención; al empezar las obras, normalmente, entrega el 90 por 100 de la subvención, y el resto al finalizar los trabajos **.

* El mismo procedimiento se aplica, *mutatis mutandis*, a los expedientes de las escuelas provinciales.

** El mismo procedimiento, *mutatis mutandis*, se utiliza en los expedientes relativos a las escuelas provinciales.