

# LA CONSTRUCCION DE ESCUELAS EN LOS PAISES BAJOS

VAN DE VEN

Funcionario del Ministerio de Educación de los Países Bajos

## INTRODUCCION

Dondequiera que haya diferentes sistemas de construcción—como sucede en esta serie de artículos—se encontrarán diferentes sistemas de enseñanza relacionados directamente con aquéllos. Conviene, por tanto, presentar en primer lugar un breve resumen sobre la organización de la enseñanza en los Países Bajos, resumen restringido a los aspectos directamente concernientes a la construcción escolar.

### 1. LA ENSEÑANZA EN LOS PAISES BAJOS

#### 1.1 Libertad y descentralización

«La enseñanza es objeto de la constante preocupación del Gobierno», declara la Constitución de los Países Bajos. Pero ello no implica que la escuela sea monopolio del Estado. Por el contrario, la libertad de enseñanza reviste una importancia fundamental en el sistema de enseñanza holandés. Esta libertad permite que los padres elijan para sus hijos, cualquiera que sea su religión o su concepción de la vida, la forma de enseñanza que les parezca más apropiada. No se trata además de una libertad únicamente formal, que sería casi irrealizable a causa de los gastos exorbitantes de instalación y explotación. Por el contrario, cada grupo de población puede beneficiarse de una ayuda financiera estatal a condición de cumplir las condiciones legales que rigen la creación y explotación de los centros escolares. La escuela privada constituye, pues, el origen de la mayoría de las escuelas holandesas. Junto a las escuelas privadas, existe un gran número de escuelas públicas (más o menos el 30 por 100): las escuelas estatales y escuelas municipales. La situación es tal que no existe ninguna discriminación entre la enseñanza pública y la enseñanza privada, tanto en el plano financiero como en el relativo al valor de los títulos otorgados.

- El sistema escolar holandés se caracteriza también por su gran descentralización, en parte debida a la libertad de la enseñanza.

Salvo el pequeño número de las escuelas estatales, cuya regulación compete al ministro de Educación y Ciencia, las escuelas holandesas están dirigidas por un número infinito de ayuntamientos, instituciones y asociaciones, dotados de personalidad jurídica. Todas las escuelas tienen libertad de decisión en sus asuntos propios, aunque deben someterse al control de las autoridades públicas.

Esta libertad y esta descentralización de la enseñanza tiene una gran influencia sobre la construcción escolar, puesto que es casi siempre la dirección de la escuela ya existente o a construir quien toma la iniciativa; el Ministerio normalmente no hace más que reaccionar ante las peticiones. Sin embargo, la construcción está en gran parte reglamentada por el Estado.

## **1.2 Las diferentes modalidades de financiación**

Las modalidades de financiación no son las mismas para todos los sectores de la enseñanza. En todos los sectores, el Estado reembolsa integralmente los gastos derivados de la enseñanza, de acuerdo con las normas fijadas por las leyes que regulan esta materia; pero las disposiciones, relativas a la escuela maternal y a la escuela primaria, son diferentes de las relativas a la enseñanza posprimaria (incluso la enseñanza profesional superior). Igualmente se aplican normas diferentes a la enseñanza científica. Esta última goza de autonomía considerable (véase el punto 6, «La construcción universitaria»).

En cambio, las escuelas maternas y primarias están más reglamentadas. Pero, aun en estas escuelas, se advierte una importante descentralización: son los ayuntamientos quienes se hacen cargo de la financiación de sus propias escuelas públicas y—según los mismos criterios—de las escuelas privadas. Además, en el campo de la construcción escolar, preparan independientemente sus propios programas, cuya realización está vigilada por las autoridades provinciales (aprobación presupuestaria) y por el ministro de Educación y Ciencia (control del número total nacional de escuelas a construir y control de la conformidad de los proyectos con las necesidades pedagógicas). De ello resulta que no existe una planificación nacional para la construcción de escuelas maternas y primarias. Esta es la razón por la que en los puntos siguientes se tratará sólo de la enseñanza posprimaria (incluso de la enseñanza profesional superior), con exclusión de las escuelas estatales, las cuales no representan más que el 2 por 100 de este sector.

## **1.3 El Ministerio, responsable de las construcciones escolares**

Un tercer hecho importante para comprender la situación holandesa es que en los Países Bajos no existe un Ministerio de Obras Públicas que se ocupe de la construcción escolar como una más de sus tareas.

El servicio responsable—a nivel central—forma parte del Ministerio de Educación y Ciencia; por esta razón adquiere especial importancia la enseñanza considerada en su totalidad, convirtiéndose el cuidado de los edificios escolares en un elemento esencial. Volveremos a hablar de ello en el párrafo 4.1, «Los diferentes servicios».

## **2. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y REPARTO DE COMPETENCIAS**

En principio, en el campo de la construcción escolar, el esquema de relaciones es muy sencillo, ya que el procedimiento sólo puede ser iniciado en dos instancias:

- De un lado, la dirección de la escuela (o el ayuntamiento en el caso de las escuelas municipales), responsable de la construcción y futura propiedad del edificio.
- Del otro, el ministro de Educación y Ciencia, que reembolsa integralmente los gastos derivados de la construcción, en función de las normas relativas a costes y superficie.

Las relaciones entre los dos son, en general, de naturaleza directa; no existen intermediarios, como, por ejemplo, la administración provincial (y la

administración municipal). Esto no significa que las dos instancias mencionadas sean las únicas que se ocupen de las construcciones escolares (véase el punto 4, «La organización a nivel central»); pero los demás servicios sólo tienen voto consultativo.

Aunque este carácter directo de las relaciones entre la dirección de la escuela en cuestión y el Ministerio ofrece muchas ventajas, tiene también efectos negativos. La distancia—tanto geográfica como administrativa—entre La Haya y las escuelas es demasiado grande. Además las demandas de escuelas llegan al Ministerio sin ningún orden, tanto en el plano de una escuela totalmente nueva como en el de una pequeña reconstrucción; en los proyectos de tipo general como en los detalles; además las solicitudes vienen de todas las regiones del país y de todos los sectores de la enseñanza posprimaria.

Por otra parte, la dirección responsable de la construcción de su escuela tiene muchas veces dificultades para relacionarse con el mundo de la construcción en general y el de la construcción escolar en particular, dado que normalmente carece de experiencia en esta materia por relacionarse con él probablemente por primera y última vez.

Por ello, una Comisión encargada de la racionalización de la construcción escolar ha aconsejado introducir instancias intermedias entre las direcciones de las escuelas y el Ministerio.

No obstante (todavía), no ha parecido oportuno seguir este consejo debido, en parte, al problema regional existente. Este afecta a casi todos los sectores de la Administración holandesa y necesita, por consiguiente, una solución general.

Otra posibilidad es mejorar el propio sistema en cuestión. De hecho, ya se están simplificando las relaciones entre el Ministerio y sus clientes (véase punto 5, «Procedimiento administrativo»). A nivel central se intenta hacer frente a la multitud de peticiones que solicitan una mejor planificación (véase el punto 3, «La planificación») y una estructura administrativa más eficiente.

### **3. LA PLANIFICACION**

#### **3.1 Importancia de la planificación**

En todo el campo de la enseñanza, se ha hecho ya sentir la necesidad de la planificación y ésta empieza a ser tomada en consideración. Ello afecta en gran medida a la construcción escolar en Holanda: dado que la iniciativa está en manos de las direcciones de las escuelas—como hemos visto en los puntos precedentes—y que las solicitudes llegan al Ministerio en gran número, existe el riesgo de acumular los problemas de forma totalmente asistemática.

Por otra parte, los bienes financieros no son inagotables y no es cierto que los medios vayan a aumentar mucho en los próximos años. Este es el motivo por el cual es preciso administrar el presupuesto actual lo más eficientemente posible.

#### **3.2 Los años 1974-1983**

Si sólo se toma en cuenta la evolución normal de la enseñanza en su estado actual, se pueden calcular, en forma simplificada, los medios financie-

ros necesarios para los próximos diez años, resultando ser los siguientes:

— En el año 1983 habrá 240.000 *alumnos* más que en 1974. El aumento se producirá sobre todo en los primeros años.

— Se trata de un número realmente elevado teniendo en cuenta que por cada 20 alumnos hace falta un *local*. (Se considera el «local» como una unidad de cálculo; esta unidad incluye no sólo el aula, sino también una parte de los espacios anejos, como biblioteca, comedor, etc.)

El número de 240.000 nuevos alumnos requerirá por consiguiente un aumento de 12.000 locales.

Además, será necesario sustituir anualmente el 2 por 100 de los locales, actualmente utilizados, a causa del envejecimiento, finalización del contrato de alquiler, etc. Ello incrementa la necesidad de nuevos locales en 14.000, pasando a ser ésta de 26.000.

— Los *gastos* globales de un solo local alcanzan la cifra de 200.000 florines. La totalidad de los nuevos locales costará por tanto  $26.000 \times 200.000$  florines, es decir, 5.200 millones de florines o 520 millones anuales. (Además es necesario contar los gastos de las pequeñas reconstrucciones, alquileres, etcétera.)

No es seguro que estos 520 millones de florines vayan a ser empleados en este fin. Si esto no sucediera habría que recurrir a soluciones provisionales.

### 3.3 Los planes cuatrienales

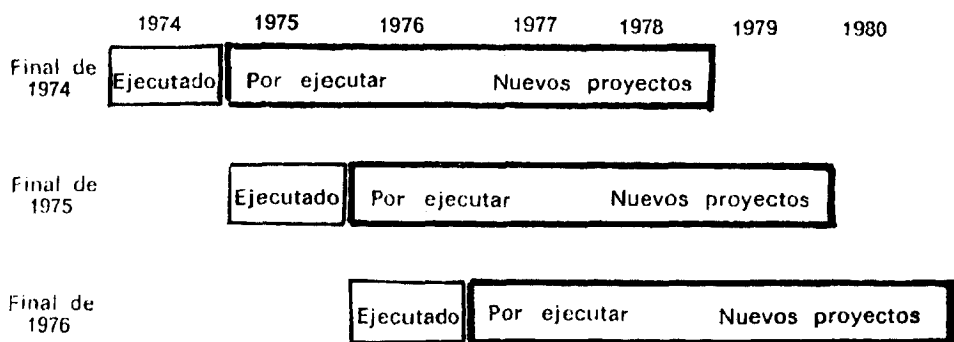
Todo lo anterior no constituye sino un proyecto global indicativo únicamente del trabajo a realizar y de los medios financieros necesarios.

Para la realización sucesiva de todas las construcciones escolares necesarias, el Ministerio ha desarrollado, durante el año 1973, un sistema de planificación y presupuesto, sistema conducente al establecimiento de planes cuatrienales.

Conviene destacar que, en estos planes, el desarrollo de cada construcción se sigue de cerca, desde la primera solicitud hasta la terminación de la obra, y que sus consecuencias financieras están insertadas en los años sucesivos. Por ejemplo, la compra del terreno de una escuela figura en la lista de los proyectos, planificados en 1974; los gastos de preparación, en 1975, y los de construcción, en 1976 y 1977. El primer año de un plan cuatrienal es siempre el año presupuestario, actualmente el año 1974. En el mes de noviembre o de diciembre, el año 1974 se separa de la planificación y se une a ella 1978; mientras tanto, los años 1975, 1976 y 1977 son modificados en función de los resultados obtenidos en 1974 y las perspectivas financieras.

Por tanto se puede hablar de una planificación cuatrienal continua:

Se procura que el total de las compras de terreno, de los gastos de preparación y de las construcciones sea siempre lo bastante como para agotar el presupuesto del año corriente. Para llegar a ello se requiere una gran flexibilidad y vigilancia. Los cuadros donde se refleja la marcha de las obras (véase el punto 4.2) se controlan con regularidad y la planificación se pone continuamente al día. Este es el motivo por el cual un cierto número de proyectos correspondientes al año siguiente sirve de reserva para remediar los problemas de estancamiento que, inevitablemente, han de presentarse de



vez en cuando. Gracias a esta gran flexibilidad es posible reaccionar inmediatamente ante acontecimientos inesperados y no perder nada del presupuesto disponible.

### 3.4 Los criterios de urgencia

Cualquiera que sea el total disponible para la construcción escolar, es preciso repartirlo lo más equitativamente posible. Ello es importante dado que, sobre todo en los primeros años, el presupuesto no será nunca suficiente para ejecutar todo lo considerado necesario. Todos los proyectos son urgentes. ¿Pero cuál es el más urgente? Para contestar a esta pregunta una pequeña comisión ha elaborado un sistema de «puntos de urgencia». Estos puntos sirven para indicar el grado de prioridad: 1.000 puntos para la escuela que no dispone ni siquiera de un local y ninguno para la escuela que no tiene necesidades.

Entre estos dos extremos existe toda una escala de posibilidades, las cuales deben ser ponderadas. Ello implica que, en el caso de una pequeña escuela, la falta de un solo local se considera más grave que si se trata de una escuela mayor.

Comparamos, por ejemplo, las cuatro escuelas siguientes:

	Locales necesarios	Locales en uso	Puntos de urgencia
Escuela I .....	30	0	1.000 — 0 = 1.000
Escuela II .....	20	10 (500/1.000)	1.000 — 500 = 500
Escuela III .....	30	21 (700/1.000)	1.000 — 700 = 300
Escuela IV .....	40	30 (750/1.000)	1.000 — 750 = 250

Sin embargo, los locales utilizados no tienen todos el mismo valor: algunos están situados lejos del edificio principal y además los alumnos, para llegar a ellos, deben cruzar algunas calles peligrosas; otros están en mal estado o no son apropiados para la enseñanza. Por cada inconveniente el valor del local se reduce en función de un índice. Si tiene varios inconvenientes

al mismo tiempo, se multiplican los índices. De modo que podemos corregir los «puntos de urgencia» de nuestro ejemplo de la siguiente manera:

	Factores de reducción	Puntos de urgencia
I	—	1.000 — 0 = 1.000
II	$0,8 \times 0,9 \times 1 \times 0,8 = 0,576$	$1.000 - 500 \times 0,576 = 712$
III	$1 \times 1 \times 0,9 \times 1 = 0,9$	$1.000 - 700 \times 0,9 = 370$
IV	$0,8 \times 0,9 \times 1 \times 0,4 = 0,288$	$1.000 - 750 \times 0,288 = 784$

Todo lo anterior no es sino una simplificación del sistema: se conceden además puntos por cada año suplementario que una escuela ha debido de esperar, y puntos si una escuela se encuentra en desventaja o por otras circunstancias extraordinarias. Además, se distingue entre los locales: una sala de clase práctica tiene más valor —en ese sistema— que una sala de clase teórica.

Durante el año 1974 el Ministerio concederá por primera vez, y después de haberse informado debidamente, «puntos de urgencia» a todos los proyectos. Será entonces posible establecer el orden de prioridad en la construcción de escuelas.

De ahora en adelante, este orden constituirá el punto de partida para redactar los planes cuatrienales. Pero no es siempre cierto que la escuela que haya obtenido el mayor número de puntos de urgencia vaya por ello a construirse en primer lugar. El tiempo desempeña también su papel. Si en el momento deseado no se han concluido todos los trabajos preparatorios resultará necesario aplazar la construcción.

### 3.5 «Flujos de construcción»

Tan pronto como la planificación descrita anteriormente funcione totalmente, será también posible coordinar varios proyectos de construcción en un solo flujo. Por «flujo de construcción» se entiende la preparación y construcción continua de un cierto número de proyectos, haciendo ejecutar tantas obras como sea posible en una sucesión continua y determinada de antemano.

Aunque la autonomía de las escuelas debe ser respetada, una dirección central se encargará de la preparación de las construcciones a realizar. Además se contratará una sola sociedad de construcción, la cual empleará, en la medida posible, elementos estandarizados. Trabajando de esta forma se espera poder reducir los gastos y simplificar el procedimiento administrativo de ordenación y pago de los gastos de construcciones escolares. Varias escuelas han sido ya seleccionadas para los primeros «flujos de construcción», los cuales estarán formados por una serie de gimnasios. Se ha elegido primeramente este sector porque es precisamente en él donde la falta de locales se hace sentir en mayor medida; además, al restringir los tipos de locales a uno sólo, se posibilita la experimentación de este nuevo sistema. Cuando se haya obtenido suficiente experiencia podrá aplicarse a series de escuelas completas.

### 3.6 Publicidad

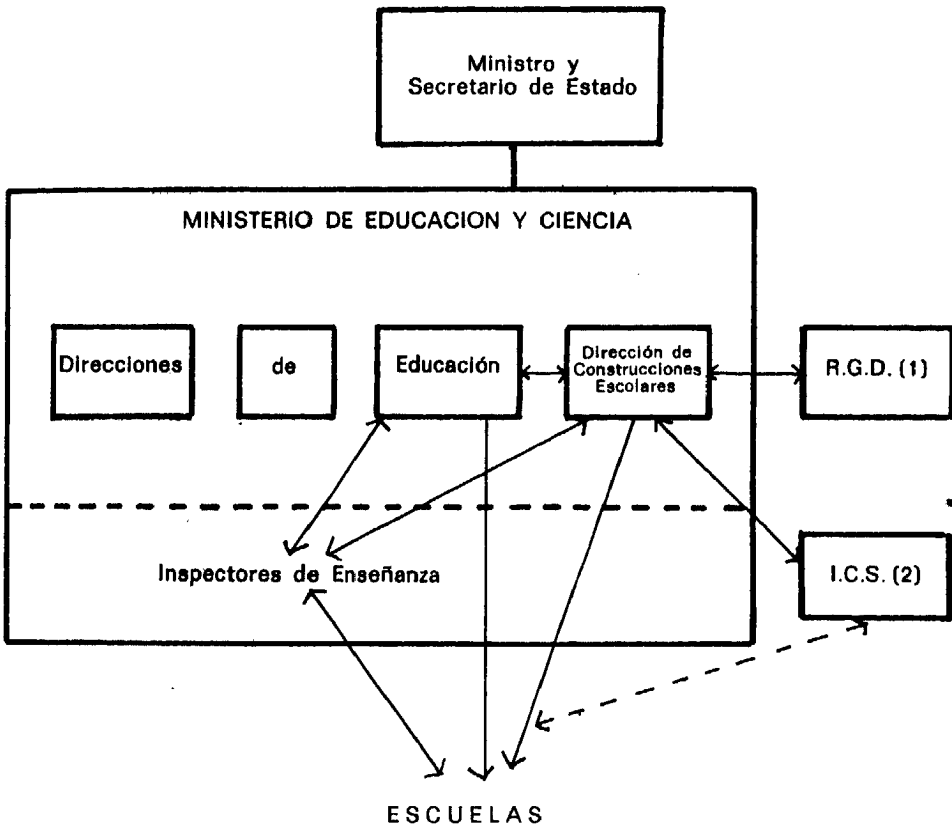
La planificación se publica en la medida de lo posible. Los planes cuatrienales se publican todos los años, y los principios del sistema—como, por ejemplo, los criterios de urgencia—serán igualmente notificados a las escuelas.

De esta manera muchas incertidumbres desaparecerán automáticamente; las escuelas sabrán a qué atenerse y no necesitarán importunar a los Servicios Centrales con todo tipo de preguntas.

## 4. LA ORGANIZACION A NIVEL CENTRAL

### 4.1 Los diferentes servicios

La organización central se puede esquematizar de la siguiente manera:



El ministro responsable es el de Educación y Ciencia, asistido por su secretario de Estado. Es sobre todo este último quien se ocupa de las construcciones escolares. Está ayudado en su labor por la Dirección de Construcciones Escolares, órgano formado por unos 75 funcionarios y que constituye

(1) R. G. D.: Rijksgebouwendienst: Servicio de edificios oficiales.

(2) I. C. S.: Informatiecentrum Scholenbouw: Centro de Información para la construcción escolar.

el centro administrativo de las construcciones en materia de enseñanza posprimaria.

La dirección está a su vez asesorada por consejeros. Dentro del mismo Ministerio, distintas direcciones, como, por ejemplo, la de Enseñanza Técnica o las de Formación de Profesores de Enseñanza Secundaria, hacen previsiones sobre el número de alumnos y clases a impartir, así como sobre algunas otras actividades, según el tipo de escuela. En colaboración con los inspectores fijan igualmente las exigencias pedagógicas a las que el edificio en cuestión debe responder.

El centro de asesoramiento del Servicio de Edificios del Estado (*Rijksgebouwendienst*) informa desde el punto de vista técnico a la Dirección de Construcciones Escolares, que carece de especialistas en esta materia; el Servicio de Edificios del Estado forma parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Finalmente, existe un centro de Información para las Construcciones Escolares (*Informatiecentrum Scholenbouw*). Su principal función consiste en estudiar la tecnología, la economía y la física de la construcción, de la técnica financiera y de la organización, siempre en función de la evolución de la enseñanza. El centro se encarga igualmente de la documentación e información destinada a la dirección de las escuelas y a los arquitectos, y presta su colaboración a toda clase de trabajos de modernización. Se encuentra situado en el «Centro de la Construcción» (*Bouwcentrum*), en Rotterdam, y puede disponer, en caso de necesidad, de los servicios de este centro.

La organización descrita anteriormente acentúa la situación típicamente holandesa, en la cual las construcciones escolares competen al Ministerio de Educación y Ciencia (véase punto 1.3). Ello tiene sus ventajas e inconvenientes. Se concede primordial importancia a los aspectos pedagógicos de las construcciones escolares por considerarlos un factor fundamental.

Por el contrario, esta situación dificulta al centro administrativo el aprovechamiento de los conocimientos, técnicas y evolución de la industria de la construcción y la adaptación de su planificación.

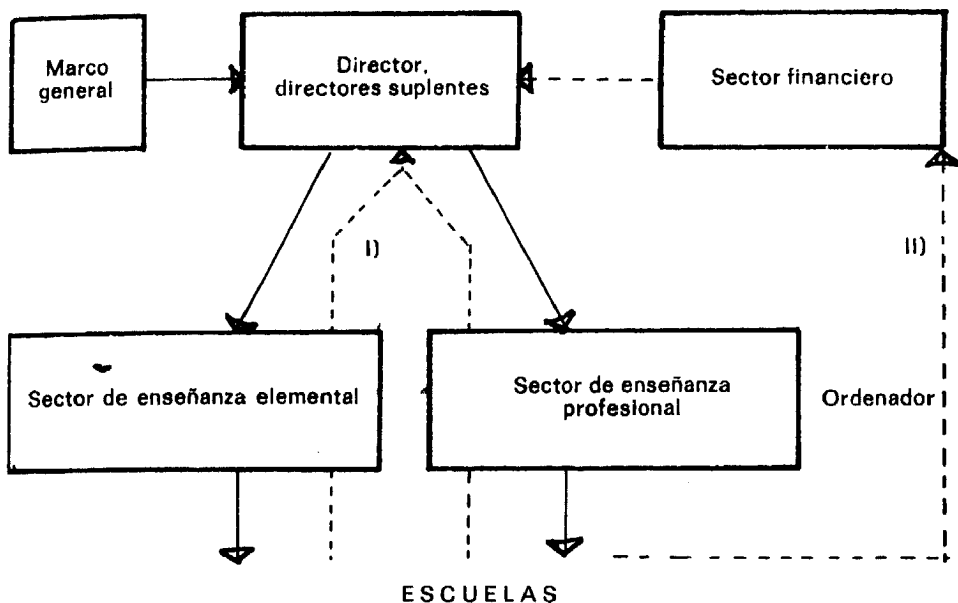
## **4.2 La Dirección de Construcciones Escolares**

Resulta curioso que, hasta 1967, no existiera siquiera un servicio central de construcciones escolares: las direcciones de los diferentes niveles de enseñanza se ocupaban de las escuelas en todos los aspectos. De ello se derivaba una falta de coordinación y planificación en el campo de la construcción escolar.

Por ello, fue creada en 1967 una nueva dirección, que ha afrontado este problema con gran energía, sobre todo en los últimos años. La estructura adoptada para la consecución de este objetivo es la siguiente (simplificación):

Existen tres grandes sectores: el de enseñanza general, el profesional y el financiero. En los dos primeros, se encuentran los funcionarios que controlan la ejecución de las construcciones escolares, cada uno un número reducido de éstas. Son ellos generalmente quienes reciben todas las peticiones, quienes consultan al centro de asesoramiento del Servicio de Edificios Escolares y quienes fijan el importe de las subvenciones, grafican la ejecución de las obras y señalan los eventuales estancamientos de la planificación (véase punto 3.3).





El sector financiero, asistido por un computador, se ocupa del pago de los débitos derivados de las escuelas consideradas individualmente. Cada mes presenta un estado de cuentas de la situación financiera de la construcción escolar en general.

La planificación comienza y termina en la oficina del director y de los directores suplentes. En caso necesario, debe modificarse en función de los progresos de las obras y de los estados de cuentas facilitados mensualmente, o bien—en contadas ocasiones—a causa de los acontecimientos políticos.

## 5. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo de las construcciones escolares es reflejo de la complejidad de las propias construcciones, particularmente cuando se trata de edificios escolares. Cada etapa de la realización de un proyecto presenta problemas propios. A falta de intermediarios entre la escuela y el Ministerio (véase punto 2), todos los problemas hasta ahora se presentaban en principio a la Dirección General de Construcciones Escolares, que, a su vez, consultaba a sus asesores.

Gracias a la planificación, el procedimiento administrativo ha podido ser simplificado en parte. Algunos problemas han dejado de presentarse una vez que la planificación se ha hecho pública; otros resultan más fáciles de resolver ahora que existe una mayor claridad en todas estas cuestiones.

Existe además otro aspecto que ha simplificado el procedimiento. Desde hace algunos años las escuelas son libres de elegir entre la «construcción

I) Control de la ejecución.

II) Control presupuestario.

dirigida» y el «sistema de precio alzado». En la construcción dirigida, sistema clásico, todos los detalles de los trabajos preparatorios se encuentran reglamentados y exigen la aprobación del Ministerio.

El segundo método, del cual el señor M. H. C. Fakkert, actual director de Construcciones Escolares, ha hablado ya en el Seminario de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA) que tuvo lugar en Viena del 24 al 31 de mayo de 1970, concede una mayor libertad a las escuelas. De acuerdo con este sistema, la dirección de la escuela y el Ministerio de Educación y Ciencia convienen por adelantado el importe máximo de las obras a realizar. Ni qué decir tiene que este importe se calcula en función de los costes de la construcción dirigida. Dentro de los límites de esta cantidad, la dirección y el arquitecto pueden redactar el proyecto del edificio escolar, sin solicitar la autorización del Ministerio para cambiar las directrices normalizadas, como se debía hacer en la «construcción dirigida» tradicional. Pueden tener en cuenta, sin demasiados problemas burocráticos, las aspiraciones locales.

El sistema de «precio alzado» resulta particularmente atractivo para el arquitecto. Este tiene una oportunidad mayor que en la construcción dirigida de edificar conjuntos diferentes a los de las escuelas clásicas, sabiendo exactamente lo que puede gastar.

De otro lado, este método responde a la política actual, consistente en conceder, en la medida de lo posible, poder y responsabilidad a aquellos que, conociendo las necesidades locales, pueden fácilmente tomar las decisiones requeridas.

Sin embargo, si el sistema de «precio alzado» deja una gran libertad a la dirección de la escuela y al arquitecto, encuentra igualmente limitaciones. En primer lugar, el importe máximo de la obra que se financia se encuentra determinado previamente; todo gasto por encima de esta cantidad debe ser pagado por la organización que lo ha causado. Además, el edificio proyectado debe resultar adecuado al fin escolar que debe cumplir: no es necesario decir que el Estado no concede ninguna ayuda financiera para edificios o terrenos que, en opinión del ministro, no resultan apropiados para su destino.

Finalmente, resulta evidente que el éxito de los «flujos de construcción» (véase punto 3.5) influirá en la disminución del trabajo administrativo.

## 6. LAS CONSTRUCCIONES UNIVERSITARIAS

Las universidades holandesas gozan de considerable autonomía. Son responsables de su propio acondicionamiento, y para ello disponen de una oficina de construcción bien equipada.

En los últimos años ha aumentado notablemente el número de estudiantes y por ello todas las universidades han sentido la necesidad de aumentar más y más su capacidad. Este crecimiento ha sido prácticamente igual en todas las universidades. Han existido, naturalmente, pequeñas diferencias, si bien variables de un año a otro. Por ello el Ministerio de Educación y Ciencia ha concedido anualmente una cantidad en principio igual para todos los centros de enseñanza superior. No obstante, esta situación se encuentra actualmente en vías de cambio: se trata de realizar una planificación más amplia, teniendo en cuenta varios años sucesivos, coordinando las universidades entre sí. Ello plantea multitud de problemas, ya que resulta difícil pronosticar no sólo cuál será el crecimiento del número de estudiantes y las prefe-

rencias de éstos, sino también qué ciudad universitaria y qué facultad habrán de soportar una mayor demanda.

En relación con este último problema se han proyectado algunos edificios multifuncionales. En todos los momentos importantes, como el de la decisión inicial o el de fijación del presupuesto de las obras, se requiere la aprobación del Ministerio de Educación y Ciencia, en este caso concreto del Departamento de Construcción de la Dirección General de Enseñanza Científica. Al igual que la Dirección de Construcciones Escolares, este Departamento carece de los expertos necesarios; por tanto, debe solicitar el asesoramiento del Servicio de Edificios del Estado (véase punto 4.1).

En consecuencia, resulta evidente que en Holanda las construcciones, tanto universitarias como escolares, se encuentran altamente integradas en la totalidad de la educación.